
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



POLICÍA Y DERECHOS HUMANOS EN JALISCO

Tesis Profesional

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

GUILLERMO ORTIZ VÁZQUEZ

Asesor doctor Guillermo Zepeda Lecuona

Tlaquepaque, Jalisco, octubre de 2009

Policía y Derechos Humanos en Jalisco

La intersección institucional de las corporaciones de policía y la

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco entre 1997 - 2007

Introducción

En el presente estudio se analiza la intersección institucional de las corporaciones de policía en el estado de Jalisco (a cargo del gobierno estatal y de los gobiernos municipales) con el organismo público estatal defensor no jurisdiccional de los derechos humanos, denominado *Comisión Estatal de derechos Humanos de Jalisco* (CEDHJ) entre 1997 y 2007.

Las corporaciones de policía y los organismos públicos defensores de los derechos humanos en México se interceptan a partir del trabajo de cada entidad; tal encuentro constituye el objeto a comprenderlas como fenómenos complejos y dinámicos. Esta forma de análisis pretende ir más allá de una mera descripción de la estructura organizativa y las funciones de cada institución y es una forma de identificar el impacto mutuo entre ambos organismos. Esto no supone que se pretenda estudiar todo el desempeño de ambos organismos públicos, sino su cruce a partir de la protección de los derechos humanos.

¿Dónde ocurre formalmente la intersección entre ambas instituciones, a partir de su mandato constitucional que tiene cada una? La existencia y el trabajo de ambos organismos se derivan de las disposiciones de la constitución política federal (Artículo 21 para el caso de las policías y el artículo 102, fracción B para el caso de los organismos públicos defensores de derechos humanos). Ambas instituciones comparten el mandato sustancial de proteger a las personas en su integridad y derechos en el ámbito funcional y geográfico de las competencias de cada organismo (federal, estatal y municipal). Las policías protegen y ayudan a las personas en general y en casos muy concretos, en el ámbito de su competencia; derivado de esta función sustancial incluso en ciertas circunstancias requieren hacer uso de la fuerza, la violencia y las armas de fuego que manejan por su oficio preventivo y de atención a conductas que violan normas públicas. El organismo público de derechos humanos en Jalisco, la CEDHJ, tiene como mandato defender en casos concretos y promover en términos generales los derechos humanos reconocidos en la constitución para los habitantes del estado de Jalisco. La actuación de la CEDHJ en determinados casos se refiere a actos u omisiones de las autoridades públicas estatales y municipales –entre ellos las corporaciones de policía– y de ahí la intersección que ahora se pretende analizar entre 1997 y 2007.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ)¹ informa a la sociedad cada año sobre su trabajo: las quejas de la población por supuestos actos y omisiones de las autoridades administrativas estatales y de los municipios.

Estos informes dan cuenta del aumento hasta un 40% durante los últimos años, en las quejas sobre casos de maltrato policial físico, psicológico o legal contra de la población: detenciones arbitrarias e injustificadas, lesiones, tortura y homicidios.² Miembros de las corporaciones de policía y de la procuración de justicia en Jalisco, son señalados como presuntos violadores de derechos humanos en el 70% de las quejas ante la CEDHJ. Sobre este punto se precisará más adelante; para efectos de la exposición de la idea general del presente estudio es preciso indicar que interesa indagar el contenido de la intersección institucional señalada, a saber:

- Las autoridades, hechos y derechos fundamentales implicados en las quejas promovidas y las recomendaciones emitidas por la CEDHJ por actos y omisiones de las autoridades estatales y municipales de Jalisco, entre las que se encuentran las corporaciones de policía, tanto las adscritas al gobierno estatal como a los gobiernos municipales en el estado.
- Las proposiciones concretas o medidas administrativas contenidas en las recomendaciones emitidas por la CEDHJ, según su alcance y su diseño institucional que se dirigieron a las corporaciones de policía de Jalisco.

Las corporaciones de policía fueron instituidas como organismos públicos bajo el mando del poder ejecutivo para servir y proteger a las personas, su integridad, sus derechos y sus posesiones en determinadas circunstancias; adicionalmente auxilian a otras autoridades públicas en el ejercicio de sus facultades.³ Todo gobierno pretende realizar proveer de una mayor seguridad pública a la población; a cambio espera el gobierno tendrá el reconocimiento de la ciudadanía y su apoyo político en las siguientes elecciones. Todo gobierno democrático basa su actuación en el marco legal que lo rige y la percepción favorable de las y los electores que periódicamente renuevan a los titulares de los poderes públicos.

La policía en principio ayuda a la población de un país y una demarcación política administrativa concreta. Al tiempo, previene y atiende conductas dañinas a la convivencia social pacífica. El Estado tiene el monopolio de la fuerza pública para imponer el orden y garantizar la paz social. Las corporaciones de seguridad pública en general, y las de policía en particular están sujetas a numerosas presiones para cumplir su mandato legal fundacional y para responder a todas las expectativas que la sociedad tiene de su desempeño. Las policías en México tienen relatos claros de servicio y auxilio a la población y al mismo tiempo hay relatos de sórdidos de tortura, extorsión y represión contra la población. Algunas voces en la sociedad cuestionan la vocación, la eficacia, la eficiencia y la solvencia moral de las personas que integran las instituciones de policía federal, en las entidades federativas y las adscritas a los gobiernos municipales.

La función de policía previene y atiende al delito así como las infracciones administrativas; como toda autoridad, está obligada a ceñir su actuación a los principios de legalidad, objetividad, honradez y eficacia, así como a la protección de los derechos humanos y en general, a contribuir a realizar el interés público y el bien común de toda la sociedad. La supervisión del trabajo y los informes periódicos de la autoridad civil sobre su desempeño dan cuenta de los resultados

de su función y de su impacto logrado. Otro indicador de evaluación de la función de policía es el mayor o menor índice de quejas ante el órgano de control interno, de quejas interpuestas y de recomendaciones emitidas por la población por la CEDHJ, de tal manera que una buena policía será aquella que realiza su función con eficacia, eficiencia y con un número mínimo de quejas por violaciones a las normas o a los derechos humanos fundamentales de la población, no porque no haya quejas, sino porque no haya violaciones.

Las quejas interpuestas por violaciones a los derechos humanos por actos y omisiones de la autoridad pública administrativa (incluida las policías) constituyen el referente que da lugar a la intersección institucional con la CEDHJ que se pretende analizar ahora: la mayoría de las quejas se inician a petición de alguna persona y se ordenan por acuerdo interno en la propia CEDHJ contra presuntos violadores de derechos humanos. Una queja admitida inicia un procedimiento administrativo tendiente a evidenciar si hubo o no violación a derechos humanos fundamentales por autoridades administrativas en el estado y sus municipios; además promueve mecanismos de prevención de violaciones y formula declaraciones sobre generales y de amplio impacto relacionado sobre los derechos humanos en casos concretos. La CEDHJ emite recomendaciones sobre uno o varios casos en los que se evidenció una violación a derechos humanos, con la intención de reponer el goce de los derechos violados, reparar el daño causado a los agraviados, prevenir futuras violaciones y mejorar el desempeño del gobierno estatal y municipal en materia de derechos humanos. La actuación de la CEDHJ no es de procurar ni impartir justicia por violaciones a los derechos humanos; si lo hiciera, su actuación sería análoga u homóloga a una procuraduría de justicia o un tribunal jurisdiccional. El procedimiento que la ley manda para la CEDHJ es informal y rápido.

La intersección institucional entre la policía y la CEDHJ evidencia la compleja función de policía preventiva y sus componentes: la ayuda a la población y un auxilio al poder político para realizar sus facultades específicas: orientar y ayudar a la población, controlar el tráfico, brindar protección civil, proteger a las personas en casos de emergencias y abandono, prevenir y proteger a la población de conductas delictivas o por infracciones administrativas;; en algunos casos se justifica el uso legítimo de la fuerza y las armas de fuego para someter a las personas en determinados casos, para la protección de personas. La intersección muestra de igual forma el trabajo del organismo de derechos humanos y sus alcances. Surge la pregunta en este punto de intersección institucional entre policías y derechos humanos: ¿Es el trabajo de la CEDHJ un factor de mejora a la función de policía?

Mi interés por el tema surge de mi experiencia en las tareas de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco entre 2004 y 2008, relacionadas con el apoyo a los organismos civiles, la capacitación, la investigación y el seguimiento a las recomendaciones y conciliaciones propuestas por la CEDHJ. Mi trabajo con las corporaciones de policías desde la CEDHJ fue un frente de trabajo frecuente en sesiones de reflexión y estudio de las normas vigentes y los problemas que

los aquejaban. Pese a estos esfuerzos realizados desde tiempo atrás, no se tenía evidencia de que las sesiones de estudio sobre los derechos humanos fundamentales fueran un factor de cambio en la actuación policial o en la disminución de quejas por parte de la población contra la policía. Adicionalmente, muchos elementos de policía manifestaban durante sus intervenciones que era “fácil” para la CEDHJ exhortar al respeto de los derechos humanos por los policías sin considerar el alto riesgo que implica tratar con presuntos delincuentes y que también muchas veces se violan los derechos laborales y humanos de los propios policías por parte de los mandos directivos de la policía.

Considerando lo anterior, se propuso que el aporte de la CEDHJ en la capacitación y la sensibilización de las corporaciones de policía en Jalisco se diera a) como parte de una serie de esfuerzos y medidas de diversa índole relativa a la mejora institucional de las corporaciones, b) que se dieran tales actividades previo diagnóstico de necesidades de capacitación y que incluyera c) un compromiso serio, formal, público y expreso de los mandos directivos y operativos para conciliar en el desempeño policial la búsqueda de la eficacia y un pleno respeto a los derechos de las personas involucradas en la función policial. Con la llegada de un nuevo titular en la CEDHJ en 2007 se hizo caso omiso del trabajo realizado y se volvió a las tradicionales “pláticas” a las corporaciones de policía.

En medio de esta discusión, en años recientes se enfatizó la presencia y el apoyo, e incluso la suplencia de ciertos sectores de la policía, por miembros de las fuerzas armadas en sus funciones. Algunas opiniones consideran que la intervención del ejército en las funciones de policía son necesarias por la incapacidad de ciertas corporaciones de policía federales, estatales y municipales en su atención a la delincuencia, acaso por debilidad institucional, acaso por corrupción e infiltración de la delincuencia en el aparato estatal.

Con relación a la institución y la función de policía en México se reportan algunos problemas que no parecen ser menores: falta de perfil profesional, aumento en la tasa de suicidios entre policías, violación sistemática a los derechos humanos y laborales de los policías, ex policías y policías en funciones que operan del lado de la delincuencia, entre otros. Ser policía es una vocación y una profesión necesaria como instrumento del gobierno en un estado democrático tanto para servir y proteger a la población como para apoyar a los organismos públicos a cumplir sus funciones legales necesarias para la convivencia social pacífica. Es probable que hoy la policía en México requiera mejorar en forma importante su imagen y sus pautas de interacción con la población. Un aspecto del desempeño institucional de la policía en México es la protección de los derechos fundamentales, cuya garantía primordial está a cargo del gobierno político del país por mandato constitucional. Esta intersección institucional es el centro del presente estudio: policía y derechos humanos, a partir del caso del estado de Jalisco.

Las críticas y cuestionamientos formales y por la vía de los hechos hacia los organismos públicos de derechos humanos desde su creación en 1991 no son menores; en general se centran en que se trata de una figura legal ajena a la tradición

jurídica mexicana y que al importarla a nuestro sistema político constitucional mexicano se omitió una serie de adecuaciones que se consideraban necesarias para la realización de la función original que se le asignó, la defensa eficaz de los derechos humanos en el ámbito administrativo. En el camino se han agregado otras críticas, como la más completa ineficacia en la realización de su función defensora de derechos y los efectos de desprestigio de la autoridad administrativa en el país.

Revisión de literatura

La literatura consultada sobre la intersección institucional sobre la interacción institucional policía y derechos humanos, pertenece en su mayor parte a estudios a la región de las Américas. Los conceptos de búsqueda fueron: **seguridad pública, policía, derechos humanos y teoría institucional**. A continuación se muestran de modo sintético los resultados de lo encontrado en torno al tema que se pretende analizar el presente trabajo.

Seguridad pública, policía y derechos humanos. Sobre este concepto se encontró un manual publicación del Comité Internacional de la Cruz Roja (1999) dirigido a las y los miembros de las corporaciones de policía y seguridad. Se advierte un interés constante sobre desempeño de las autoridades encargadas de la seguridad pública y su impacto en el ámbito de los derechos humanos, buscando armonizar la función de la seguridad pública con el respeto por los derechos humanos. Algunos estudios se refieren a la ríspida relación entre seguridad pública y derechos humanos; tal es el caso Valle (1997), Basombrio (2004) el trabajo del Centro de Servicios Municipales (2000) y las memorias del Seminario sobre Seguridad Pública en el Distrito Federal (2004). Ramírez Sáiz (2008) da cuenta del caso de la represión a los jóvenes por el gobierno de Jalisco en los acontecimientos del 24-28 de mayo de 2004; este caso sintetiza el modo en que tratan los gobiernos panistas a los derechos humanos en México. Basombrio (2004) analiza la experiencia de antiguos luchadores sociales defensores y promotores de derechos humanos que en su evolución personal, política y profesional posterior, son funcionarios públicos de seguridad pública; los casos analizados evidencian un buen desempeño en el gobierno. En mi experiencia personal, me encontré con que en las corporaciones de policía se prefieren los manuales de formación teórica y práctica sobre la función de policía de manufactura local en los que se omiten los instrumentos internacionales de derechos humanos y se ciñen a las disposiciones legales y constitucionales vigentes sobre la materia así como a elementos de adiestramiento técnico sobre la función de policía. El trabajo de **ANTONIO LÓPEZ UGALDE**, La violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal, ANÁLISIS Y PROPUESTAS, CNDH, México 2003 hace un estudio sobre una muestra significativa de quejas en torno a la seguridad pública en el Distrito Federal.

Seguridad Pública. La procuración de la seguridad pública es una función indelegable del estado que en la mayoría de los países del continente americano presentan similares diagnósticos, retos y reformas necesarias para mejorar sus resultados, su eficiencia y su armonía con el sistema de derechos humanos vigente. En torno a la seguridad pública hay estudios de estudios comparativos y de casos, sobre la coyuntura y propuestas de políticas de seguridad pública. Con relación al estudio de la seguridad pública se revisaron los trabajos de La Barreda (2003), González Ruis (1994), Salazar (1998), Peñaloza (2002), Waldmann (2003) Valle (2004), un estudio de la Secretaría de Seguridad Pública (2005) Arellano (2008), López Ugalde (2003); los estudios de caso y comparativos de Basombrio (2004), Dammert (2005) Rico (2002) y Sapoznikov (2000) y las referencias sobre la seguridad en los programas de política pública del gobierno de Jalisco (1994) y del gobierno federal (1998) Se encontraron algunos estudios sobre la coyuntura social, económica y política en el estado de Jalisco publicados semestralmente por el ITESO denominado “México y Jalisco en la coyuntura” (1998-2000) con aportaciones de Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (1998), Juan Manuel Ramírez Sáiz (1998) Marcos Pablo Moloeznik y Santillán (1998) Moloeznik (2005) y Arellano (2008); la mayoría de estos investigadores continúan aportando al momento presente en torno a los problemas, las necesarias reformas legales e institucionales para mejorar la seguridad pública en el estado y el país. La militarización de los cuerpos de seguridad pública, la baja eficiencia de las corporaciones de policía preventiva en su servicio a la población y su atención a la delincuencia, son temas permanentes, analizados e identificados por los estudios en el país y en el estado por los autores consultados. El proceso de *delincuentización* de los miembros de las corporaciones de seguridad pública se ha evidenciado recientemente, desde el inicio del sexenio 2006-2012 en la presidencia de la república. La baja eficacia de los policías contra la delincuencia y la militancia de los policías en la delincuencia son problemas tan graves como el atajo algunas veces intentado que provoca más problemas que soluciones: en el ámbito de la seguridad pública se justifica combatir a la delincuencia incluso violando la ley. Esta consideración está presente en la mayoría de los autores consultados en torno a la seguridad pública.

Policía. El tema de los *policías como individuos* y como grupo ha sido abordado ampliamente en la literatura reciente. Existen acercamientos psicológicos, antropológicos sobre la policía: Estudios temáticos, históricos, comparativos, de caso y encuestas de percepción y una profusa propuesta de manuales de operación que responden a una necesidad externa a las corporaciones de policía - no necesariamente esperadas- y aplicadas al interior de dichas corporaciones, según se desprende de los textos consultados.

Entre los *estudios psicológicos* es importante el aporte de Acevedo Tena (2004) quien explora la construcción del complejo proceso subjetivo que forma el autoconcepto del policía; este estudio evidencia la necesidad de entender y tratar la función de policía más como una vocación, un rol social y un proceso complejo de construcción del autoconcepto y no sólo un trabajo más en el mundo laboral. Resalta de manera notoria el reciente estudio antropológico

de Suárez de Garay (2006) sobre elementos de la policía del municipio de Guadalajara, que explora profundidades personales, institucionales y culturales de la identidad, la profesión y la convicción de ser policías por una serie de hombres y mujeres que abrieron su vida y su historia a la autora. Un trabajo como el de Suárez Garay, precisa ser integrado en la revisión y el mejoramiento de la formación de los policías, así como la dirección y la administración de las corporaciones de seguridad pública. La dimensión antropológica ofrece una perspectiva profunda y consistente en la interpretación y la comprensión del mundo, las motivaciones y las situaciones que se viven en la vida diaria de los policías y que muestran en ocasiones problemas tan arraigados como difíciles de erradicar, como las malas prácticas e incluso los delitos que se cometen en el marco de las corporaciones de policías. Un estudio previo al trabajo de Suárez de Garay, es una historia de vida vinculada a la identidad del policía, realizado por Trueba Lara (1996) en el que explora el proceso formativo y vocacional de una persona en su labor de policía. Finalmente, en un estudio sobre la cultura política y la seguridad pública fue propuesto por Yáñez (1999) se aportan elementos para entender las corporaciones de policía más allá de la mera descripción de normas y procedimientos institucionales.

Los estudios *teóricos*, *doctrinales* y de diagnóstico sobre la policía en su vinculación con el estado democrático y la administración pública, son los trabajos de caso de Varenik (2005) que enfatiza la rendición de cuentas en las corporaciones de policía; Lubet del Bayle (1998), Ortiz (1998), Carrillo Prieto (2004) y Barrón (2005) analizan la relación teórica y doctrinal entre la función de policía y el estado democrático.

Dos estudios analizan la vertiente *histórica de la policía en México*. Barrón (2004) describe la evolución histórica de la policía en México a partir de las milicias civiles y las policías preventivas en México; este trabajo aporta elementos para explicar la estructura de las instituciones de policía. Martínez Gamelo (1999) analiza el origen, la evolución y la modernización de la policía en México. Anton Barbera (2000) estudia la evolución histórica de la policía en España, que es un antecedente institucional de la función de policía en Nueva España que luego sería México.

Estudios comparados, de caso y formulación de propuestas de reforma de las instituciones enfatizan el factor ciudadano en la dirección, seguimiento y evaluación de las policías y las reformas probadas en algunos países del continente americano. Son estudios comparados de policías de diversos países: Varenik (2005), Mammert (2005) y Delgado (2000). Volmert (1962) propone los elementos significativos de la organización y la administración policiaca; Kenney (1982) alude al tratamiento juvenil por la policía; Torrente (1997) propone el modelo de policía comunitaria. Marínez (2001) alude a al uso de las tecnologías de información en la función policial; Brodeur (2002) propone indicadores de desempeño de una buena policía; Fernández Ruiz (2003) se refiere a la seguridad pública municipal, que en el caso mexicano está definido como un “servicio público” por la constitución política federal. Antón Barberá (2004) describe

los elementos de una policía científica (contra un policía de sentido común arraigada en México) que podría funcionar en nuestro país.

Entre los *manuals de operación*, con *elementos teóricos, doctrinales* y de *protocolos prácticos de actuaciones* específicas de las policías preventivas y de auxilio a autoridades de procuración de justicia en México, algunos fueron producido por organismos internacionales; incluyen instrumentos legales de derecho humanitario y de derechos humanos que involucran a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluyendo los criterios del uso de las armas de fuego y la violencia para hacer valer la ley. Tal es el caso de los siguientes trabajo: ONU (1979), ONU (1985 y 1990), Comisionado de Derechos Humanos de Honduras (1999), CICR (1999), ONU (2004) Otra producción local se usa en la capacitación y profesionalización en las corporaciones de policía: Maldonado (1964), Herrendorf (1999) quien muestra un sólido y amplio trabajo teórico, doctrinal y práctico relativo al poder de policía; Sarre (1992) y Barberá (1990) y Rover (1998) contribuyen de manera consistente con sus manuales propuestos en torno a la función policial, seguridad pública y derechos humanos.

Finalmente, Nava (2006) evidencia los patrones de maltrato y abuso policial contra la población en la ciudad de México, Distrito Federal; su estudio muestra el maltrato a la población por parte de la policía en los casos reportados a través de unas encuestas aplicadas. Servera (1999) y García Martínez (1998) versan sobre la ética policiaca, un ámbito que aparentemente etéreo y filosófico, pero que constituye una base fundamental para la operación institucional de la policía. Un cuerpo de policía sin una ética sólida, pronto se distorsiona, sea por las presiones del trabajo, sea por pasarse al bando de la delincuencia o sea por justificar la violación de la ley en atención a las condiciones de dureza para combatir a la delincuencia. Frecuentemente los policías pactan con la delincuencia por el estado de indefensión institucional que tienen; así corre la versión entre los policías de que un policía honesto pronto es un policía muerto: “te vendes al delincuente como su servidor o puedes caer bajo el peso de las armas.” Este dilema sustancial es relevante en la protección a los integrantes de las policías en México. El trabajo de Quintino Zepeda (2008) alude a la protección legal de los policías a propósito del supuesto normativo penal de la defensa propia de los policías. El autor demuestra la tremenda incertidumbre y la indefensión legal ante los tribunales jurisdiccionales cuando un policía, en el ejercicio de sus funciones, da muerte a un presunto delincuente alegando que hubo defensa propia. De aplicarse el código penal relativo a la defensa propia, el policía que la alega en su defensa ante el tribunal, tendrá muchísimas dificultades para justificar la defensa propia en el marco de dicha ley, por los elementos del delito involucrado (homicidio) y su eximente de responsabilidad (la defensa propia) a saber, el peligro inminente en el que estaba en riesgo la vida del policía así como la proporcionalidad de la reacción con la que le quitó la vida al presunto agresor. La solución que el autor propone, es que la defensa del policía en el juicio se centre en demostrar que el policía cumplió el protocolo para la detención de presuntos delincuentes, en cuyo marco se desencadenaron los hechos en los que se privó de la vida a un presunto

delincuente por defensa propia. El autor enfatiza la necesidad de proteger mejor la integridad y los derechos personales del policía en su función que implica un gran riesgo a su integridad física y psicológica, así como sus derechos en un procedimiento jurisdiccional a partir del caso que analiza.

Derechos Humanos. Se revisaron algunas obras sobre derechos humanos en conexión con la función policial y la seguridad pública: se encontraron algunos estudios sobre análisis coyuntural en Jalisco, informes institucionales, monografías e instrumentos jurídicos.

Entre los artículos *de análisis coyuntural* están las aportaciones de Del Pino (2000), Barajas (1999) Moloeznik (1999). Los informes relacionados con la intersección institucional entre derechos humanos y policía (y por extensión con la seguridad pública) están los informes anuales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos entre 1997 y 2007 y los informes sobre los derechos humanos de organismos como el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en México (2007) y los informes del Centro para la Paz y el Desarrollo (2006, 2007 y 2008)

Los *instrumentos legales* vigentes consultados son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco así como diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que México tiene como ley interna. En torno al tema de las instituciones de derechos humanos se consultaron tres estudios monográficos, uno que describe el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos en México (Rodríguez 2006) y otro que analiza la obligación de rendir informes por los organismos públicos defensores de derechos humanos en los estados Tacalco (2006) y que resultan útiles en el presente estudio. Finalmente, Natarén (2005) analiza y compara la estructura, facultades, alcances y problemas de los organismos de derechos humanos de protección no jurisdiccional en México.

Teoría y diseño institucional. Para el aspecto de la teoría y el diseño institucional se revisaron los trabajos de B. Guy (1999) y Goodin (1996) B. Guy Peters (1999) en su trabajo *El nuevo Institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política*, caracteriza diversos enfoques de análisis de instituciones, como el institucionalismo normativo de March y Olsen, la teoría de la acción racional, así como el enfoque histórico y empírico. El autor es académico de ciencia política de la Universidad de Pittsburgh.

Desde cada enfoque se proponen definiciones sobre las instituciones: cómo se forman, cómo cambian y cómo interactúan con otros actores. El conjunto de propuestas permite proponer que hay un cuerpo teórico institucional. Por su parte, Goodin Robert (1996) “en su *teoría del diseño institucional*, compila diversas teorías sobre el diseño institucional

y sus aportes de modo especial a partir de la caída del muro de Berlín aplicado en diversos niveles de análisis: gobiernos, universidades. El autor es un académico de la universidad nacional de Australia.

Un aporte interesante es el de Marsh D, y Stoker, G, (1995) “Teoría y métodos de la ciencia política”, Alianza Editorial, México; se trata de un manual de investigación en ciencia política; resulta de especial interés su síntesis relativa al institucionalismo.

Resultó especialmente útil en la comprensión de las corrientes del institucionalismo y el nuevo institucionalismo, el estudio introductorio de Rodolfo Vergara que hace a la obra de March, James G y Olsen Johan P. (1989)

Una contribución al conocimiento de las instituciones, la propone Coser, Lewis A. (1974)

En todos los trabajos revisados, prevalece un interés por conocer más el trabajo cotidiano de las corporaciones de policía y evidenciar la urgente mejora de esta institución en el contexto del continente americano. La función de la policía es más que un trabajo: es una función que debe estar a cargo de perfiles idóneos para tal función, con vocación de servicio, fortaleza física y emocional y saber responder ante condiciones de extremo riesgo. La falta de perfiles idóneos y una organización que enfatiza la violencia como imagen, probablemente generan una imagen no tan positiva de los policías en la mayoría de las sociedades en las Américas. En este proceso queda expuesto el policía no sólo a un gran peligro de perder la vida, sino expuesto a perder garantías legales como ocurre en el caso del homicidio en defensa propia analizado por Quintino Zepeda (2008) Este factor está en el núcleo de las aportaciones teóricas sobre la policía: la necesidad de profesionalizar la función de policía, con mayores elementos materiales, logísticos y de solidez institucional, con claros protocolos de procedimientos de actuación y una constante supervisión que dejen poco espacio a la actuación arbitraria o dependiente del “buen juicio” o acaso las “buenas intenciones” del elemento de policía. El fenómeno de la infiltración de la delincuencia organizada en las corporaciones de policía no había sido un tema relevante o significativo en los últimos años en el contexto de las Américas; en México se ha mostrado este fenómeno asaltó la conciencia y las instituciones en medio de grotescos escándalos en que altos funcionarios policiales, directivos y de línea, resultaron estar al servicio de la delincuencia o formar parte de bandas delincuenciales de grueso impacto: el policía no tenía policía quien lo cuidara.

En la revisión de la literatura a propósito del presente estudio, sólo se encontró un estudio con cierto parecido al que ahora se propone, (López Ugalde, 2003) sobre la violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal, ANÁLISIS Y PROPUESTAS en el que analiza el contenido de las recomendaciones emitidas por el organismo público de derechos humanos del Distrito Federal, en el modo que se plantea en el presente estudio en los capítulos 3 y 4. El enfoque que se da, de modo especial en el capítulo 4 y 5 los separa en alguna forma. En este trabajo se

analizan los indicadores del desempeño institucional del organismo público defensor de derechos humanos enfatizando su intersección con las corporaciones policiales del gobierno estatal y los gobiernos municipales de Jalisco. A partir de estos elementos de análisis, se evidencian algunos aspectos de las corporaciones de policía y su impacto sobre los derechos humanos. Algunas implicaciones de estos patrones de actuación y de problemas detectados en la realización de sus funciones derivan en algunas propuestas de mejora institucional en su misión de proteger a las personas, cada uno en su ámbito legal de actuación.

El contexto histórico político de Jalisco entre 1997 - 2007

Entre 1997 y 2007, la vida social y política de Jalisco estuvo marcada por el triunfo electoral del Partido Acción Nacional (PAN) sobre el Partido Revolucionario Institucional en el gobierno federal y en el estado de Jalisco. El relevo partidario en el poder ejecutivo estatal en Jalisco inició en 1994, cuando Alberto Cárdenas Jiménez (PAN) fue electo gobernador por amplia mayoría frente al candidato Eugenio Ruiz Orozco (PRI); en la elección de ese año, el PAN ganó importantes espacios en los gobiernos municipales y el poder legislativo. En la etapa que se estudia, el poder ejecutivo y el poder legislativo del estado están a cargo de los candidatos del PAN.

El año de 1997 fue el tercer año del periodo sexenal de Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI) al frente del poder ejecutivo federal; su postulación y triunfo electoral se dio en medio de una convulsión generalizada por el homicidio del candidato a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio; dicha muerte legalmente es un caso cerrado, pero ante la opinión pública nunca fue suficientemente aclarado. En la elección federal de 1994 el PRI parecía consolidarse en el poder, al frente del ejecutivo y legislativo federales, pero en la elección del año 2000 llegó el relevo, al ganar el Partido Acción Nacional la presidencia de la República y una precaria mayoría en el poder legislativo. El PAN encabeza la presidencia de la república en los periodos de 2000 y 2006.

Entre 1997 y 2007 para los gobiernos federal y estatal, el respeto y la defensa de los derechos humanos es un compromiso; sin embargo, algunos organismos civiles nacionales e internacionales insisten dichos gobiernos muestran un desempeño deficitario en materia de derechos humanos. Entre otras voces, la *Red nacional Todos los Derechos Para Todos*⁴ denuncia la violación de los derechos humanos fundamentales por acción o por omisión por parte del gobierno mexicano, circunstancia que, de ser cierta, constituiría una violación a las disposiciones constitucionales en los que se reconocen como garantías individuales. Un gobierno pierde calidad constitucional y democrática, pierde legitimidad ante la población si se evidencian violaciones graves a los derechos humanos fundamentales que debía proteger.

En el organismo público defensor de los derechos humanos en el ámbito federal, en el periodo que se estudia, entre 1997 y 2007, estuvo al frente la doctora Mireille Roccatti, cuya gestión ocurrió entre el 8 de enero de 1997 y el 13 de noviembre de 1999; la habían antecedido en el cargo el doctor Jorge Carpizo (entre el 6 de junio de 1990 y el 4 enero de 1993) y el licenciado Jorge Madrazo (entre el 14 enero de 1993 y el 26 de noviembre de 1996) El doctor José Luis Soberanes Fernández inició su periodo el 16 de noviembre de 1999 y en 2009 concluirá su segundo periodo al frente de la CNDH. En términos de la propia CNDH se define como un organismo que “por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de septiembre de 1999, se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose su denominación (de *Comisión Nacional de Derechos Humanos* pasó a ser la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*) Esta reforma constituye un gran avance en la función del *Ombudsman* en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.” (www.cndh.org.mx)

Alberto Cárdenas (PAN) fue gobernador de Jalisco entre 1994 y el año 2000; luego siguió al frente del ejecutivo estatal Francisco Ramírez Acuña para el periodo 2000-2006; Ramírez Acuña (PAN) había sido antes presidente municipal de Guadalajara entre 1997-2000; Emilio González Márquez (PAN) fue electo como gobernador de Jalisco para el periodo 2007- 2013. En los gobiernos municipales del área urbana de Guadalajara se ha dado el relevo entre el PRI y el PAN entre 1994 y 2007, excepto en el municipio de Guadalajara, donde no se registran cambios en el partido mayoritario durante el todo el periodo y se ha mantenido el PAN. En el siguiente cuadro, puede notarse el notorio incremento sostenido de la votación ciudadana en casi todas las elecciones entre 1992 y 2006, a favor del PAN en las elecciones de los gobiernos municipales. El PRI en este periodo muestra una reducción constante como partido mayoritario en los municipios de Jalisco, en tanto que el Partido de la Revolución Democrática, luego de un incremento en la votación a su favor en 1997 (cuando controla 11 municipios) muestra una tendencia a la baja. La tendencia general en las preferencias electorales apunta a un equilibrio entre las principales fuerzas políticas en el estado, entre el PAN y el PRI; el tercer lugar en las opciones electorales tiende a ser para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) por encima del Partido de la Revolución Democrática; los partidos nuevos y pequeños (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Demócrata Mexicano, el Partido del Trabajo y el Partido de Convergencia Democrática) tienden a desaparecer, dadas la regla vigente, que dispone que para que un partido participe en la integración de los poderes públicos colegiados (legislativo estatal y gobiernos municipales) como mínimo debe tener el 3.5 % de la votación total emitida. Los resultados en las elecciones de para integrar el poder legislativo muestran ligeras variaciones a la que se muestra en el presente cuadro:

Elección	PAN	PRI	PRD	PVEM	PARM	PFCRN	PDM	PT	CD
1992	15	106	1		2				
1995	51	64	6			1	1	1	
1997	40	70	11	1				2	

2000	50	64	6	3					1
2003	50	61	5	8					
2006	63	46	10	5					
Fuente: http://www.ieej.org.mx/resultados/index.php									

En Jalisco, en el periodo estudiado, en materia de derechos humanos se registraron algunos episodios cuyo actor central fue Francisco Ramírez Acuña, como presidente municipal de Guadalajara (2003-2006) y luego como gobernador del estado de Jalisco (1997-2000) En estos incidentes Ramírez Acuña mostró un estilo ríspido hacia los derechos humanos. En el plano ceremonial, es de notarse que entre 1997 y 2007 en la presentación de los informes anuales de actividades de la CEDHJ, nunca estuvo presente el gobernador del estado de Jalisco. Como mensaje, esta ausencia es una declaratoria manifiesta de la posición personal e institucional del gobierno de Jalisco en materia de derechos humanos y probablemente no puede tenerse esta posición como positiva y constructiva. En el plano de las declaraciones ante los medios de comunicación masiva por parte de diversos funcionarios del gobierno estatal, prevalece el tono duro y el descrédito hacia los derechos humanos y el organismo público defensor de derechos humanos en el estado.

La CEDHJ fue creada el 28 de febrero de 1993 por efecto de una reforma al artículo 10 de la Constitución Política del Estado; el primer titular fue el licenciado Carlos Hidalgo Riestra, quien recién había concluido su periodo como magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco. La licenciada María Guadalupe Morfín Otero se desempeñó como presidenta de la CEDHJ del 30 de abril de 1997 al 28 de abril de 2001. El licenciado Carlos Manuel Barba García, fue por 15 meses presidente interino antes de ser ratificado para un periodo de 5 años como presidente de la CEDHJ; su periodo fue del 2 de agosto de 2002 al 2 de agosto de 2007.

Los derechos humanos en Jalisco entre 1997 y 2007, presentan algunas tendencias: 1) un incremento de quejas de la población en general y de modo especial contra las corporaciones de policía y de la función de procuración de justicia en todo el estado; 2) el incremento de señalamientos de tortura y maltrato por parte de las corporaciones de seguridad pública en el estado y de procuración de justicia. 3) Un trato institucional del poder ejecutivo estatal crítico hacia los derechos humanos. Hay tres episodios que sirven para ejemplificar esta posición reacia y crítica del gobierno estatal hacia la materia de los derechos humanos y su organismo público defensor en el estado: el caso Llanos Meza en 1998, la represión a jóvenes en Tlajomulco, en 2002 y los hechos represivos del 28 de mayo de 2004.

Caso Llanos Meza. En octubre de 1998 se denunció un caso de tortura física aplicada a un presunto delincuente detenido en las instalaciones de la policía municipal de Guadalajara ubicadas en la calzada Independencia; la tortura denunciada fue practicada por parte de elementos de policía del ayuntamiento de Guadalajara en presencia del director de dicha corporación, Enrique Cerón Mejía. La recomendación que la CEDHJ dirigió al presidente municipal de Guadalajara, Francisco Ramírez Acuña, emitida sobre el caso particular, fue desatendida por el gobierno municipal y

nunca se reportó que se hubiera sancionado legalmente a los responsables de la tortura denunciada, incluyendo al director de la corporación quien, al inicio del periodo constitucional de Ramírez Acuña como gobernador en 2000, fue propuesto para desempeñarse como titular de la Secretaría de Seguridad Pública. Al final Cerón Mejía no fue designado para esta posición. El presunto delincuente resultó exculpado del delito (robo) que se le imputaba cuando se dieron los hechos de la tortura en su contra.

Caso Tlajomulco. En 2002, el gobernador Ramírez Acuña ordenó la irrupción policiaca en una fiesta con música electrónica en un predio en el municipio de Tlajomulco, Jalisco que implicó la detención de mil quinientos jóvenes y la remisión de decenas de ellos ante las autoridades municipales y al ministerio público por diversas infracciones administrativas y delitos. Algunas protestas se alzaron en algunos medios de comunicación contra la irrupción policiaca en la fiesta de los jóvenes; la respuesta del gobernador fue que el gobierno no permitiría más “francachelas” desordenadas de los jóvenes.

Caso 28 de mayo de 2004. El episodio de los jóvenes detenidos en Tlajomulco fue preámbulo de una represión todavía más violenta y generalizada el 28 de mayo de 2004 con motivo de las manifestaciones de algunos organismos civiles con motivo de la cumbre de gobiernos de las Américas en la zona del centro histórico de Guadalajara. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, atrajo la investigación del caso y concluyó que había evidencia que apuntaba a graves violaciones a los derechos de la población afectada por la actuación policiaca y ministerial el 28 de mayo de 2004 en Guadalajara por parte del gobierno estatal de Jalisco. El gobernador Francisco Ramírez Acuña sostuvo que si se requiriera, volvería a ordenar la represión que aplicó el 28 de mayo de 2004. Las quejas y recomendaciones por casos de tortura fueron materia permanente en el sexenio de Ramírez Acuña: unos casos se negaban y sobre otros sencillamente se omitía comentario alguno. En estos casos llama la atención el apoyo político e ideológico de una parte de la población a la política de Francisco Ramírez Acuña en materia de derechos humanos, según consta en los reportes de los medios de comunicación.

Sobre este caso, Juan Manuel Ramírez Saíz⁵ sostiene que hubo tres hechos básicos: a) los métodos intolerantes y represivos que el gobierno utilizó contra los jóvenes *altermundistas*; b) buena parte de la sociedad de Guadalajara cerró los ojos ante dichos métodos y “compró” acríticamente el discurso del gobierno; y c) la parte de la sociedad local defensora de los *altermundistas* y de la tolerancia fue menos numerosa que la intolerante; y dispuso de menor poder, influencia y consenso sociales que los que correspondían a sus causas legales y legítimas. Cabe preguntarse sobre los mecanismos por los que un gran sector de la sociedad local aceptara la versión del gobierno y de los medios de comunicación sobre la agresión cometida por los *jóvenes vándalos* contra los policías y no cuestionara si fue la policía fue el factor agresor de los detenidos y encarcelados. ¿Existe una predisposición, por parte de la mayoría de la sociedad,

para encontrar rápidamente culpables a fin de satisfacer su necesidad de seguridad pública? Ello implicaría que, si entraran en conflicto los valores de la seguridad pública y de la tolerancia, la mayor parte de la sociedad optaría por la primera y relega la segunda. (Ramírez, 2008 página 19)

De este brevísimo repaso al contexto histórico en Jalisco, resulta previsible que se mantenga en el estado un clima de intolerancia en la sociedad jalisciense que se muestra proclive a la exclusión, la discriminación, la violencia y la represión. Una cultura de mayor respeto a los derechos fundamentales de las personas no parece ser la prioridad de los factores de poder social, económico, religioso (por lo que toca a una parte del clero católico) en el estado de Jalisco.

En este marco, la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos, pública y social, para algunos sectores sociales, económicos y políticos, constituye una perversa “defensa acrítica de delincuentes.” En este clima social, se advierte que ocurre un aumento gradual en las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos entre 1997 y 2007, tendencia que no da muestras de ceder.

El método de estudio

El objetivo del presente estudio es identificar la intersección institucional entre las corporaciones de policía de Jalisco y el organismo público estatal de derechos humanos entre 1997 y 2007. Se trata de un análisis documental de los informes anuales que la CEDHJ publica cada año entre 1997 y 2007. Los diversos rubros de los informes se tradujeron a tablas estadísticas según se iban contabilizando, para detectar pautas de desempeño institucionales de la policía, según los registros de la CEDHJ en el periodo señalado. Una parte relevante de esta información radica en los contenidos de las recomendaciones; se elaboró de modo especial un sistema clasificatorio de las medidas contenidas en las recomendaciones dirigidas a la autoridad según los sujetos involucrados (individuos, grupos, función pública) y el diseño de sus alcances (sancionadores, preventivos y de mejora institucional) En cada parte se contrastan los datos relativos a todas las autoridades estatales y municipales con relación a los referidos a las policías del estado y los municipios de Jalisco; esto permitirá una ponderación más precisa del caso de los policías desde la perspectiva de los derechos humanos en Jalisco.

La información recabada se tradujo a una serie de tablas con categorías y valores relativos a su frecuencia según fueron referidos por la población que se quejó de violaciones a sus derechos fundamentales. Las **dimensiones** de

1) La **actuación general de la CEDHJ** sobre quejas y recomendaciones, incluyen las quejas y orientaciones (variables) según fueron presentadas cada año en el periodo analizado (indicadores)

- 2) La identificación de las **autoridades, actos y omisiones, asó como los derechos** presuntamente violados según se registraron en las quejas y en las recomendaciones (variables) según fueron señalados año por año (indicadores)
- 3) La clasificación de las medidas según los **sujetos** o actores involucrados en las recomendaciones por parte de la autoridad en general y las corporaciones de policía en particular según se refieran a medias relativas a individuos, a grupos o a la función pública policial (variables) en cuyo caso se clasificaron según su tipo y su incidencia cuantitativa absoluta y relativa.
- 4) La clasificación de las medidas según el **diseño de las medidas** recomendadas a las autoridades en general y a las corporaciones de policía en particular según se refieran a medias sancionadoras, preventivas de futuras violaciones o aquellas que buscaban una mejora sistemática de la institución y no una medida llena de buena intención pero aislada (variables) en cuyo caso se clasificaron según su tipo y su incidencia cuantitativa absoluta y relativa.

El presente estudio se compone de las siguientes partes:

Derechos Humanos y Policía: La interacción institucional entre la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco a las corporaciones de policía en Jalisco, 1997-2007		
Capítulos	Título	Contenido
Introducción	Objeto, contexto, revisión de literatura y metodología.	
Capítulo 1	Policía y derechos humanos: elementos para un marco teórico	<i>1.1. La institución de policía</i>
		<i>1.2. Los organismos públicos de derechos humanos</i>
		<i>1.3. Teoría Institucional</i>
		<i>1.4. Algunos conceptos significativos</i>
		<i>1.5. Hipótesis de trabajo</i>
Capítulo 2	Actuación general de la CEDHJ	<i>2.1. Orientaciones</i>
		<i>2.2. Quejas</i>
		<i>2.3. Conciliaciones</i>
		<i>2.4. Recomendaciones</i>
Capítulo 3	Autoridades señaladas, actos, omisiones y derechos humanos	<i>3.1. Autoridades</i>
		<i>3.2. Actos y omisiones</i>
		<i>3.3. Derechos violados</i>
Capítulo 4	Alcance y diseño de las Recomendaciones	<i>4.1. Sanción individual</i>
		<i>4.2. Sanción institucional</i>
		<i>4.3. Sanción de la función pública</i>
		<i>4.4. Prevención individual</i>
		<i>4.5. Prevención en lo grupal</i>
		<i>4.6. Prevención de la función pública</i>
		<i>4.7. Mejora institucional individual</i>
		<i>4.8. Mejora de alcance institucional</i>
		<i>4.9. Mejora de la función pública</i>
Capítulo 5	Las tendencias de la intersección institucional Policías / Derechos Humanos	<i>Tendencias y conclusiones</i>
	Bibliografía	

En la parte introductoria se muestra el objeto y el objetivo del estudio, así como el contexto histórico de Jalisco en el periodo que se analiza, se revisa la literatura sobre el tema y se explica la metodología aplicada.

En el capítulo 1 se describe el marco teórico conceptual que soporta este esfuerzo analítico para tratar de entender a las corporaciones de policía y los organismos públicos defensores de derechos humanos creados por mandato de la constitución política federal vigente. En esta parte también se formulan de manera breve, algunos conceptos relacionados con la teoría institucional que ayudan a entender la intersección institucional propuesta.

En el capítulo 2 se analiza la actuación de la CEDHJ entre 1997 – 2007 a partir de las cifras generales de su desempeño, según consta en los informes anuales durante el lapso propuesto, de modo especial sobre funciones sustanciales que realiza: orientaciones que proporciona a la sociedad sobre sus derechos y la forma de hacerlos vales, las quejas que presenta la población por actos y omisiones de autoridad violatorios presuntamente de los derechos fundamentales de las personas, así como las recomendaciones que la CEDHJ emite sobre las quejas que investigó para determinar si hubo o no violación a derechos.

En el capítulo 3 se analizan las autoridades, los actos y omisiones, así como los derechos humanos referidos en los informes institucionales analizados a partir de las quejas y las recomendaciones que emite la CEDHJ en el ejercicio de su labor protectora de los derechos humanos fundamentales. En esta parte se consideran todas las autoridades de Jalisco que aparecen en los registros institucionales de la CEDHJ en general, y se distingue la actuación de las corporaciones de policía en Jalisco.

El capítulo 4 es el más extenso y muestra el análisis de las recomendaciones emitidas por la CEDHJ dirigidas a las corporaciones de policía en cuanto a su contenido; dichas recomendaciones proponen una serie de actuaciones para reparar el daño causado, volver al goce de los derechos violados o aplicar el procedimiento administrativo o jurisdiccional a efecto de deslindar las responsabilidades que procedan en torno a un hecho violatorio de los derechos humanos.

Estas medidas constituyen el núcleo de la intersección institucional propuesta y revelan un diseño institucional específico con algunos efectos deseables; al mismo tiempo, las medidas identificadas, clasificadas e interpretadas según su diseño institucional, también abren una puerta para mirar algunos aspectos relevantes de la actuación de las corporaciones de policía; tal es el contenido del capítulo 4 y de las conclusiones propuestas en el capítulo 5 del presente estudio.

Finalmente se indica la bibliografía consultada para la realización del presente estudio.

¹ Constitución Política de Jalisco **Artículo 10.-** Para la preservación de los derechos a que alude el artículo 4º de esta Constitución, se instituye la Comisión Estatal de Derechos Humanos, dotada de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de participación ciudadana, con carácter permanente y de servicio gratuito, que conocerá de las quejas, en contra de actos u omisiones de índole administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, que viole estos derechos

² En una revisión preliminar de estadísticas institucionales, aproximadamente en 6,000 de 16,000 quejas presentadas entre 2001 y 2007 la población se quejó de corporaciones de seguridad pública estatal y municipal en Jalisco, según se advierte en los informes anuales que la CEDHJ.

³ De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución política federal (Artículo 21, párrafo 4) compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. En la historia del país el asunto de las multas ha llegado a tal relevancia, que se consideró necesario ubicarla como mandato constitucional (artículo 21 citado, párrafos 5 y 6: Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día; tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso)

En el mismo artículo 21, párrafos 9 y 10 citados) se establecen los lineamientos de la seguridad pública como función y sus instituciones: (párrafo 9) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (Párrafo 10): 10 Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

4 Informes de la ONU en materia de derechos humanos: Informe Relatora Violencia contra la Mujer (2006) Visita México en Feb 05, Informe Seguimiento Relator Tortura (2004), Informe Relator Indígenas (2003) Visita México en Jun 03, Informe Grupo de Trabajo Detenciones Arbitrarias (2003) Visita México en Oct - Nov 02 , Informe Relator Desplazados Internos (2003) Visita México en Ago 02, Informe Relatora Migrantes (2003) Visita Frontera México-EUA en Mar 02, Informe Relatora Migrantes (2003) Visita a México en Feb - Mar 02, Informe Relator Vivienda (2003) Visita a México en Mar 02, Informe de Seguimiento Relator Tortura (2000), Informe Relator Independencia Jueces (2002) Visita a México en May 01, Resumen Informe Presidenta del Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas (2000) Visita a México en Feb 00, Informe Relatora Ejecuciones. (2000) Visita a México en Jul 99, Informe Relatora Desechos Tóxicos. (1999) Visita a Latinoamérica en Nov 98, Informe de la Relatora sobre venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía. (1998) Visita a México en Nov 97, Informe Informe Relator sobre Tortura. (1998) Visita a México en Ago 97; Avances y Retos en la Protección y Garantía de los Derechos Humanos en México. (2006), Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos en México (2003) Informe Completo Diagnóstico (2003) Prólogo y Recomendaciones Generales, Diagnóstico (2003) 1. Aspectos Generales, Diagnóstico (2003) 2. Derechos Civiles, Diagnóstico (2003) 3. Derechos Políticos, Diagnóstico (2003) 4. Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Diagnóstico (2003) 5. Derechos Humanos de las Mujeres, Diagnóstico (2003) 6. Derechos de los Pueblos Indígenas, Diagnóstico (2003) 7. Derechos de las Personas en Situación de Vulnerabilidad y discriminación. Recomendaciones Comité Contra la Tortura (2006), Recomendaciones Comité Migrantes (2006), Recomendaciones Comité Mujeres (2006), Recomendaciones Comité DESC (2006) Recomendaciones Comité Niñas y Niños (2006) Recomendaciones Comité Discriminación Racial (2006), Recomendaciones Comité Mujeres (2002), Recomendaciones Comité DESC (1999), Recomendaciones Comité Niñas y Niños (1999), Recomendaciones Comité Derechos Humanos (1999), Recomendaciones Comité Mujeres (1998), Recomendaciones Comité Discriminación Racial (1997), Recomendaciones Comité Tortura (1997), Recomendaciones Comité Discriminación Racial (1995), Recomendaciones Comité de Derechos Humanos (1994), Recomendaciones Comité Niñas y Niños (1994), Recomendaciones Comité DESC (1994), Recomendaciones Comité Tortura (1993) **Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:** Informe Relator Libertad de Expresión CIDH (2003) Visita a México Ago 03, Informe Relator Migrantes CIDH (2003) Visita a México Jul - Ago 02, Informe Relatora Mujer CIDH (2003) Visita a México Feb 02, Informe Seguimiento CIDH 1999, Informe CIDH 1998. Visita a México - jul 1996. **Informes de organizaciones internacionales de derechos humanos:** Comisión Internacional de Juristas y Diaconía. Informe sobre Oaxaca - nov 07, Amnistía Internacional. Informe sobre La Parota - Ago 07, Amnistía Internacional. Oaxaca: Clamor por la Justicia - Jul 07, Amnistía Internacional. México: Leyes sin Justicia - Feb 07, Comisión Civil de Observación por los Derechos Humanos. Informe sobre los Hechos en Oaxaca. Feb 07, Human Rights Watch. El Cambio Inconcluso. Informe sobre el Sexenio de Fox - May 06 Comisión Civil de Observación por los Derechos Humanos. Informe sobre los Hechos en Atenco. Visita 29 may a 4 jun 06 **Informes especiales sobre casos en México:** Oaxaca: Democracia Simulada - Informe Educa y Suiza Peace Watch (<http://www.redtdt.org.mx/www/index.php>)

⁵ La Intolerancia Represiva Contra los Jóvenes Altermundistas en Guadalajara, Revista Debate social del Itezo 2008, <http://www.debate.itezo.mx/>

Capítulo 1 Policía y derechos humanos: elementos para un marco teórico

En esta parte se exponen algunos conceptos referidos a la institución policía en general, del organismo público defensor no jurisdiccional de los derechos humanos (la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco en este estudio) así como de algunos elementos de la teoría institucional que ayude a entender la intersección institucional apuntada.

La intersección institucional entre la función de policía y el organismo de derechos humanos permitirá constituir una relación dinámica y tensa, compuesta de actuaciones específicas dentro de un marco legal que rige la función pública; al analizar la intersección institucional de ambos organismos se captan aspectos del trabajo y el aporte de ambas funciones más allá de las consideraciones legales y organizativas. Se trata de un análisis de las instituciones en movimiento a partir de su intersección por efectos del trabajo que cada una tiene legalmente asignada. El punto de partida es la pregunta sobre ¿qué es el poder de policía y cuál es su función institucional en un marco constitucional republicano? ¿Qué modelos de policía se han propuesto en la historia reciente en los países occidentales? ¿Qué elementos normativos caracterizan a las corporaciones de policía en México y en Jalisco? Sobre los organismos públicos defensores no jurisdiccionales de derechos humanos hay preguntas similares: ¿A qué modelo político normativo corresponde la figura del defensor del pueblo? ¿Qué facultades y funciones le han sido mandadas constitucionalmente a este tipo de organismos? ¿Qué problemas y retos enfrentan estas instituciones? Para la descripción de las instituciones de policía y los organismos públicos de derechos humanos se consideran los elementos normativos y constitucionales vigentes y la propuesta de varios autores.

Luego se repasan algunos elementos principales de la Ciencia Política, en vertiente del *institucionalismo* y sus variantes, que tratan de explicar cómo las organizaciones y las instituciones influyen en las decisiones y las conductas de las personas que en ellas realizan sus vidas. Precisamente una vertiente del nuevo institucionalismo sirve de referente para tratar de explicar la intersección institucional entre los dos organismos señalados: se trata de la vertiente de la elección racional que tiene algunos puntos de interés y otros aspectos cuestionables que en su momento se tratan de solventar para los efectos de la metodología con la que se pretende concretar el presente estudio. Con estos componentes teóricos se pretende explicar en alguna forma el comportamiento de las instituciones señaladas y su intersección a partir de la actuación de la CEDHJ con relación al desempeño de las corporaciones de policía en el estado de Jalisco en el período citado. Primero se describen elementos de la teoría y del diseño institucional, sus principios y corrientes identificadas en el *nuevo institucionalismo*; cuya presentación se basa en una lectura libre sobre partes de la compilación de Robert E. Goodin¹ y en el estudio de B. Guy Peters,² editados en español en 2003.

Cierra este capítulo un apartado con la definición de algunos términos útiles en el presente trabajo y la formulación de la hipótesis a comprobar con la interpretación de los datos recabados como evidencia empírica.

1.1. La institución de policía

En este apartado se expone el concepto y significado en el marco del estado moderno occidental, de la función y organismos de policía en el marco de la seguridad pública; luego se repasan 4 modelos de policía y se abordan las características de las así llamadas “policías comunitarias” como programas aplicados con relativo éxito en algunos países.

Concepto y significado de la policía en el marco de la seguridad pública dentro del estado moderno occidental. En los estados del mundo occidental, desde finales del siglo XVIII, la institución de policía se ha encargado de la seguridad pública, el resguardo del orden público, la seguridad personal, vigilar a la sociedad, mantener la tranquilidad pública, prevenir los peligros inminentes para el público. Progresivamente la policía ha ido perdiendo su función de represión política y ha realizado labores administrativas.³ Actualmente, las instituciones de policía concentran símbolos y funciones históricas agregadas: la ostentación de la fuerza física y el uso legítimo de las armas con la que de modo coactivo o represivo hace valer las determinaciones de la autoridad.

La seguridad pública en el marco del estado moderno occidental, implica 4 vertientes:⁴

1. Describe una situación de paz pública o convivencia social pacífica
2. Es una función del gobierno que se realiza a través de políticas y acciones coherentes para garantizar la paz pública por la prevención y represión de delitos y faltas contra el orden público por un control de sanciones penales y administrativas.⁵
3. Es una aplicación de los sistemas de vigilar y castigar por el gobierno: delito y sanción penal que incluye aspectos de la prevención del delito amplia y específica.
4. Es una función de policía preventiva, federal, estatal y municipal.

La idea de *seguridad pública* hace referencia a la función (la obligación) del Estado de garantizar una vida en seguridad a todas las personas bajo su jurisdicción. Su ausencia, es decir la *inseguridad pública*, denota actos violentos, generalmente tipificados como delictivos o antisociales, en contra de la vida y la propiedad de los ciudadanos. Tradicionalmente, la (in)seguridad pública ha sido vista como un asunto eminentemente policial, relativo a la detención y castigo de los delincuentes. Ciertamente, el sistema de procuración de justicia en México es altamente ineficiente (Zepeda, 2003), lo cual, presumiblemente, tiene una relación directa con los altos niveles de inseguridad, pues la

impunidad alienta o al menos no inhibe la comisión de delitos. Existe, no obstante, un acercamiento que ve a la inseguridad pública como un fenómeno complejo y multicausal, relacionado –entre otros asuntos– con factores estructurales como la cohesión social, la desigualdad socioeconómica, la marginalidad, el desempleo e incluso la falta de alternativas deportivas y culturales (Peñaloza y Garza Salinas, 2002; Peñaloza, 2002; Bailey y Chabat, 2003 :23-30). En años recientes, los problemas relativos a la seguridad pública se han vuelto prioritarios dentro de la agenda política en México, figurando dentro de las principales preocupaciones y demandas de la ciudadanía, la cual percibe a la autoridad no solamente co-mo incapaz de garantizar su seguridad, sino como fuente en sí de la inseguridad en la que vive (Bailey y Chabat, 2003: 18, 33-35). Particularmente a partir la década de los noventa, la respuesta gubernamental a esta “crisis de seguridad pública” se ha basado en una creciente participación de personal militar en funciones de procuración de justicia. Los resultados, no obstante, han sido poco alentadores: los índices delictivos no han disminuido y las denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de las policías (en gran medida militarizadas) son frecuentes (Bailey y Chabat, 2003: 36-40). En este sentido, distintas instancias nacionales e inter-nacionales de protección de los derechos humanos han manifestado su preocupación sobre los efectos de la militarización de las instituciones de procuración de justicia, particularmente en materia de derechos civiles relativos al debido proceso. Recientemente, se ha planteado en nuestro país una supuesta contradicción entre seguridad pública y derechos humanos. El argumento es que el respeto por los derechos humanos entorpece los esfuerzos gubernamentales por garantizar la seguridad de los ciudadanos. Se ha demostrado, no obstante, que éste es un falso debate y que una auténtica seguridad pública se basa en el respeto irrestricto a los derechos humanos de las víctimas y a los derechos procesales de los presuntos responsables (Zepeda, 2003: 141-144).⁶

La institución de policía en una sociedad contribuye a la seguridad pública: presta servicios de protección a las personas y sus bienes en la convivencia social, previene y responde ante determinadas conductas consideradas como delitos y faltas administrativas que dañan la convivencia social pacífica. Adicionalmente, la presencia de la institución policiaca en una sociedad simboliza la fuerza del poder público que restringe y sanciona determinadas conductas sociales que se desvían de las normas públicas vigentes. Entre las principales restricciones en un régimen democrático está el hacerse justicia por su propia mano aún teniendo la razón en sus derechos. Al hacer valer la ley, la policía garantiza las libertades y al tiempo restringe coactivamente y sanciona determinadas conductas a través de un procedimiento específico y no de manera arbitraria. En tales casos, a la policía le corresponde atender, detener y consignar, según sea el caso, a las personas presuntamente responsables de la comisión de delitos o faltas administrativas para que la autoridad competente conozca y resuelva lo conducente conforme a derecho. Esto significa que la actuación de la policía es a prevención de mayores daños y en ningún modo constituye una parte del castigo o de la sanción legal, dado que esa parte corresponde a otra autoridad. En tal sentido, la policía tiene la función de prevenir la comisión de infracciones y delitos, mantener el

orden público, proteger la integridad física de las personas y auxiliar a la población y a la autoridad administrativa en siniestros y desastres.

En su función de hacer valer ciertos factores de la ley, la policía rige su actuación en 3 principios:

1. **Presume la inocencia** de todas las personas en tanto no se demuestre lo contrario conforme a la ley, aún en los casos en que detiene a las personas en flagrante delito; corresponde a otra autoridad valorar los hechos que la policía manifieste junto con otros elementos.
2. **Reconoce el derecho de la persona a un juicio justo**, público, por un tribunal competente, independiente, imparcial, establecido con anterioridad por la ley en la que sustanciará la acusación penal en su contra, con una defensa con información sobre la causa para ser juzgado sin dilación, interrogar testigos, con asistencia legal. En tal sentido la policía no puede ser juez y parte en un procedimiento
3. **Garantiza el derecho a la vida y la integridad personal en su dignidad** y su privacidad, sin que sea objeto de injerencia arbitraria o ilegal en su persona, domicilio, correspondencia, partencias personales ni en su honra y reputación.

El poder de policía del estado, como entidad que procura la seguridad pública y el bien común y el orden público (Herrendorf, 1990, Página 39) implica la intervención de grupos armados en forma potencial o activa tratándose de situaciones transitorias (estado de sitio, toque de queda, estado de guerra interno, estado de guerra) o de limitaciones permanentes que da origen al poder de policía. Es una facultad exclusiva del estado liberal y democrático, por derecho público para preservar el orden público. (Herrendorf, 1990, Página 77) que opera como factor de convivencia, referente de libertades y restricciones sociales a partir de un pacto o acuerdo fundacional. Poder de policía se define como una forma de poder que limita ejercicios subjetivos, que opera por vía reglamentaria y siempre está sujeto a revisión judicial de su razonabilidad (no es no-arbitrario) con relación a un concepto de justicia establecido por la ley; siempre actúa en beneficio de valores sociales específicos y delimitados. Por ello, dicho poder no puede violentar el programa de vida social acordada. (Errendorf, 1990, Página 61)

El concepto de *poder de policía* en realidad sólo sirve para definir y precisar la función de policía dentro de un concepto más amplio, que es el de *seguridad pública*, porque hay elemento normativo ni evidencia empírica que permita identificar la operación de un poder dentro del sistema constitucional republicano vigente con una propia entidad que sea el de policía; se trata de una facultad y un mando específico de la autoridad republicana (fundamentalmente ubicado en la esfera del poder ejecutivo) en nuestro país.

La función de seguridad pública es una función pública a cargo del estado que en México está definida y regida por los principios contenidos en la constitución política federal⁷ y en la propia de cada entidad federativa. El concepto de seguridad pública abarca aspectos de prevención de delitos, su investigación y persecución así como la sanción de infracciones administrativas, funciones específicas que se asignan a dos instituciones: de policía (federal, estatal y municipal) y a las procuradurías de justicia (federal y estatal) Al menos hay 6 principios que rigen la actuación de las instituciones de seguridad pública:

1. *Legalidad*; sólo puede actuar la autoridad actuar en los términos expresos que disponga la ley vigente que lo rige, con el procedimiento debido.
2. *Objetividad*; la autoridad conduce su actuación con base en hechos, evidencia empírica y datos ciertos.
3. *Eficiencia*; se refiere al logro de los objetivos institucionales y de la función de acuerdo a la mejor forma posible normada y no arbitraria.
4. *Profesionalismo*; esta función implica una serie de tareas que no corresponden a un trabajo sin más, sino que lleva aparejada un proyecto de vida y una capacitación de la mayor calidad que no admite informalidad, desarraigo, falta de convicciones profundas, simulaciones ni improvisación.
5. *Honradez*: supone un alto sentido del honor, cumplir la palabra, completa congruencia entre lo que piensa, se dice y se hace sobre valores expresos y compartidos.
6. *Respeto a los derechos humanos* reconocidos en la propia Constitución

Modelos de policía. Ignacio Carrillo Prieto⁸ propone una clasificación de 4 modelos de organización y actuación de la policía en un marco de un estado democrático de derecho. Los modelos de intervención policial y la prevención del delito se dan a través de un grupo o una institución del poder público con los que se advierte sobre la amenaza de aplicar una sanción penal a quien incurra en delito; dicha función de intimidación se realiza a través de la policía preventiva. Siguiendo a García Pablos, Carrillo Prieto, propone dos modelos de policía, de cuyos resultados se deduce un tercer modelo:

1. **Reactivo**; responde de una manera ejemplar drástica y eficaz frente al crimen, sin considerar factores genéticos del delito. Su finalidad es represiva y retribucionista. Sus elementos son: a) actúa donde se presenta el delito; b) reacciona drásticamente; c) aplica un castigo con sentido ejemplar; d) responde a la delincuencia con más violencia para intimidar las conductas delincuenciales; e) se propone anular física y moralmente al delincuente; f) pretende una función represiva.
2. **Crítico integrado, preventivo** – proactivo; es un modelo de control del delito esencialmente preventivo. Concibe el delito como problema social considerando sus orígenes y sus múltiples actores involucrados: ley, sistema, sociedad. Sus elementos son: a) Actúa antes de que se consuma el delito; b) le interesa la génesis del fenómeno criminal; c)

interviene en la detección de posibles delitos; d) la delincuencia es un problema social y no casos aislados; e) la función de la policía es preventiva. (Martínez Prieto, 2004, Página 48)

3. **Modelo garantista:** el concepto se refiere a una actuación policiaca que garantice los derechos de todas las personas involucradas en el fenómeno criminal, asumiendo un papel multifuncional de la policía, incluyendo aspectos represivos pero fundamentalmente protectores de personas y bienes jurídicos. Sus elementos: a) Salvaguarda de los bienes jurídicos de la población; b) Analizan la génesis de la criminalidad y opciones de solución amplia y la específica que les corresponde; c) Realiza operaciones de investigación, identificando patrones criminales; d) aplica la fuerza pública y la violencia como último recurso, de manera proporcionada al caso que se trate; e) Confiere el máximo de seguridad para la sociedad que no incurre en delito con una dosis proporcionada, preventiva y reactiva frente al delincuente; f) en su función participa la sociedad y es preventiva y garantizadora. (Carrillo Prieto, 2004, Página 60)

Una explicación al fenómeno de la frecuente y desproporcionada violencia y represión que ejerce la policía (según se evidenciará en alguna forma páginas adentro en el presente trabajo) radica en la aplicación del modelo reactivo en la mayoría de las policías en nuestro país. Como puede advertirse, un factor relevante en el modelo garantista es la interacción con la población (comunidad) y la intervención de un grupo de ciudadanos en los mecanismos de supervisión, evaluación y rendición de cuentas del desempeño de las policías.

Por lo que toca al **factor ciudadano** (participación de la población, participación ciudadana, participación comunitaria) en cuanto a la evaluación y seguimiento del desempeño de las corporaciones de policía, constituye no sólo una respuesta al proceso de autoritarismo y lejanía con la población propio de un gobierno autoritario sino que adicionalmente constituye un elemento propio de la democracia en cuanto que todo gobierno que se precie de ser democrático no sólo precisa ser renovado periódicamente por el voto popular, sino que en sus mecanismos de rendición de cuentas y transparencia frente a la población, cuenta con una opinión y una ponderación directa de un grupo de ciudadanos interesados en la procuración del bien común en funciones precisas a cargo del gobierno.

Otra forma de presencia del elemento ciudadano en la función de policía es un factor primordial en los programas de policía comunitaria cuyos procesos (cuatro) en las Américas se analizan en un estudio financiado recientemente por el Banco Interamericano de Desarrollo y cuyas líneas fundamentales se sintetizan a continuación:⁹

En los Estados Unidos de Norteamérica, la estrategia de policía comunitaria fue el centro de la nueva ley sobre el crimen de 1994, en cuyo marco se contrataron 100 mil policías comunitarios en 6 años. De modo simultáneo se aplicó el modelo en Canadá, GB, países nórdicos y en España. En la última década del siglo XX había algunos problemas sociales en las Américas relacionados con la función de policía: articulados con diversos elementos: a) elevada y creciente criminalidad;

b) baja confianza pública en la policía por elementos transgresores de derechos humanos y corruptos. Los programas de policía comunitaria en los diversos países tienen diferente diseño y denominación. La comparación de 4 programas (una de Guatemala, una de Colombia y dos de Brasil) arrojó las siguientes conclusiones:

1. Los proyectos de policía comunitaria estudiados muestran resultados positivos reconocidos dentro y fuera de las corporaciones;
2. Los programas por sí mismos no son el único factor de transformación de las organizaciones policiales sino que actúan con otros elementos;
3. En los programas no se involucran todas las organizaciones públicas locales que pudieran apoyar ni todos los elementos de policía; los policías de menor rango se involucran débilmente en los proyectos;
4. Es difícil lograr la participación de la comunidad de manera regular y constante, en especial en sectores vulnerables; en todos los programas existen niveles de participación aceptables.
5. Es común la necesidad de mecanismos de evaluación focalizados y persistentes. (Frühling E, Hugo, 2004, Página 2)

El aumento de la criminalidad a partir de la segunda mitad del siglo XX, los frecuentes casos de violencia policiaca en varios países europeos y en Estados Unidos de Norteamérica; de ahí se propuso el modelo de policía comunitaria con ciertos elementos:

1. Actividad preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida;
2. Establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad que faciliten la consulta en forma permanente a los ciudadanos para asegurar que la policía tome en cuenta sus percepciones;
3. Promoción en la comunidad de acciones preventivas;
4. Involucrar a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas. Otros elementos son:
5. Esfuerzo por resolver problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos y en la prevención y no sólo reaccionar frente a las llamadas de la población;
6. Atención de la percepción de temor de la población, revisando la función de la policía.
7. Reconocer que la comunidad tiene un papel fundamental en la resolución de los problemas del área, con los correspondientes ajustes organizativos de la policía para responder a las exigencias de estrategias. (Frühling E, Hugo, 2004, Página 4)

La comunidad colabora en la vigilancia, fortalece los mecanismos de rendición de cuentas de la propia policía sobre la base de una consulta permanente con la que

1. La policía sabe de los intereses y necesidades locales que a veces no coinciden con sus percepciones;
2. Se concreta una acción educativa comunitaria sobre los elementos de prevención;

3. Se expresan quejas y propuestas concretas;
4. Se aplica un mecanismo de de evaluación inmediata y permanente del quehacer policial, en varias claves: calidad, resultados, servicio público.

Este modelo no enfatiza la violencia policial en tanto penetra en la cultura comunitaria participativa y de servicio público local, basado en una comunicación y supervisión cercana de los mandos medios y superiores con el personal operativo comunitario. En general este modelo mejor a la imagen de la policía con los vecinos, sin logros espectaculares en reducción de conductas delincuenciales. Dos riesgos tiene el modelo: la amenaza de la delincuencia local contra sectores de la comunidad participantes y la concepción de la comunidad como un mero proveedor de información. (Frühling E, Hugo, 2004, Página 6)

Los programas de policía comunitaria precisan cambios institucionales significativos a fin de promover el uso del método de resolución de problemas por parte de la mayoría de los policías; descentralizar el funcionamiento policial haciendo hincapié en el acercamiento a la comunidad; establecer un sistema mucho más flexible de turnos y horarios a fin de permitir que los funcionarios cuenten con el tiempo necesario para resolver los problemas de seguridad encontrados en la comunidad. La policía comunitaria supone mayor calidad y mayor frecuencia en los contactos con la comunidad a través de una mejor presencia e interacción constante con la comunidad a través de la permanencia del personal en periodos prolongados y estables. Con la capacitación del personal se pretende socializar a todos los rangos para que se involucren en un proyecto común y estén posibilidad de contribuir en la innovación y autonomía de la policía comunitaria por las nuevas tareas asignadas en el modelo. (Frühling E, Hugo, 2004, Página 11-36)

Organismos de policía en México. Para el estudio y la comprensión de las corporaciones de policía en México conviene partir de las disposiciones constitucionales relativas a la función de seguridad pública y desde ahí establecer su enlace formal con el ámbito de la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos.

De los principios constitucionales de la seguridad pública se infiere que las instituciones de policía y de procuración de justicia son entidades cuya utilidad a maximizar está en el ser factores de apoyo de otros organismos públicos, unos encargados de la administración del gobierno y otros que son responsables de impartir justicia (justicia municipal y los tribunales de los poderes judiciales) La aplicación de la fuerza física y de las armas con una dosis de violencia legal tiene un alto riesgo de desviación. De la ostentación de la fuerza, como recurso de intimidación a la delincuencia y como prevención de faltas administrativas, pueden pasar al abuso y maltrato indebido de personas. En este sentido, de ser la ostentación y el uso de la fuerza un aspecto del servicio del policía, se convierte en su imagen dominante ante la población. De una vocación de servicio, el policía es entrenado para servir, pero también para intimidar a la delincuencia

y de paso a toda la sociedad. Adicionalmente, con una exposición constante a invitaciones (o amenazas) de pasarse a las filas de la delincuencia, el resultado puede no ser positivo en lo personal y en lo institucional para el policía.

Otro factor de desviación en la función policial proviene del diseño legal del procedimiento genérico para atender casos de presunta delincuencia y faltas administrativas. En las disposiciones legales se establece la facultad de los policías preventivos para detener y consignar a las personas por presuntos delitos (en flagrancia o por mandato judicial) y faltas administrativas pero que al aplicarse, no distingue entre infracciones administrativas y delitos para los efectos de la detención y la remisión de personas a la estación de policía y de ahí su consignación al juez municipal o al Ministerio Público correspondiente. En general, fuera de algunas faltas administrativas muy específicas que requieren atención inmediata e incluso la detención del infractor, la mayoría tendría que tramitarse mediante una citación de la persona (tal como ocurre con muchas infracciones de tránsito) para que comparezca con el juez calificador de la falta y se sancione como corresponda, sin la necesidad de llevarse a las personas detenidas por faltas que no son graves. Legalmente, la policía preventiva estatal y municipal en México aplica un mismo protocolo de detención y consignación de las personas en casos tan disímiles la atención a presuntos delincuentes y la atención de infractores administrativos. Las diferencias en estos dos supuestos son notorias; el presunto delincuente de entrada constituye un riesgo mayor para la integridad de las personas; los presuntos infractores administrativos tienen un perfil de mucho menor peligro. Al aplicar un esquema de actuación policial similar en casos disímiles, como lo son las infracciones administrativas frente a los delitos del fuero común, se genera una dinámica propicia para la violencia, la extorsión y la violación a los derechos humanos fundamentales de la población.

La ruptura del orden *administrativo*¹⁰ es sustancialmente diferente a la ruptura del orden legal con un *delito*.¹¹ La constitución hace la distinción de estos casos para los efectos de las multas; si el infractor es pobre, el importe de la multa debe ser proporcional. Además, establece la sanción del arresto administrativo y el trabajo comunitario. La constitución no distingue una atención policiaca para infracciones administrativas de presuntos delincuentes por la policía preventiva. Esta simple omisión puede estar a la base de numerosas quejas por detenciones arbitrarias motivadas frecuentemente por la *actitud sospechosa* de las detenido, a juicio de los elementos de policía, la remisión arbitraria en tiempo luego de la detención de una persona para su presentación ante la autoridad competente, el trato duro hacia las personas en su detención en vehículos (camionetas tipo pick up, trasladados esposados y en posición inconveniente e injustificada y el trato denigrante en los centros de detención, incluida la exposición de las personas detenidas ante los medios de comunicación que reportan y difunden los casos, muchas veces a partir de informaciones inexactas o parciales, que atentan contra la privacidad, el derecho a gozar de buena fama pública y la presunción de inocencia hasta ser juzgado y vencido en un procedimiento legal. En esta vertiente se enfilan numerosos casos de quejas de la población por maltrato y brutalidad por parte de elementos de policías.

Muchas quejas, recomendaciones, procedimientos administrativos y juicios resueltos por jueces del poder judicial evidencian un desacato al cumplimiento de los principios constitucionales relativos a la seguridad pública en México a cargo de las diversas corporaciones de policía preventiva al prevalecer en su interior estilos disciplinarios de tipo paramilitar y autoritario, cuando se reclutan perfiles no idóneos para la debida profesionalización, al faltar de un sistema homólogo en el país para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; al no dar seguimiento al desempeño de ex miembros de las corporaciones de policía, considerando que algunos de ellos engrosan las filas de la delincuencia; al faltar una eficaz prevención de la comisión de delitos y una participación de la comunidad en la evaluación del desempeño de la función policial y de seguridad pública. Adicionalmente, hay evidencias de un incumplimiento de las disposiciones contenidas en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos fundamentales, por la forma en que se realiza la función de policía con el uso de la fuerza pública y las armas de fuego.¹² En general, se advierte la falta de reglamentos y manuales de procedimiento específicos en las corporaciones de policía que aseguren en algún modo los principios internacionales y constitucionales de la función de policía.

Tres aspectos parecen relevantes en la descripción de la función de policía en nuestro estado: la multifuncionalidad de policía (contra la imagen predominante violenta), la protección a la población (contra detención arbitraria o por consigna) y la necesidad de un sistema de rendición de cuentas públicas por la policía (frente a la falta de un mecanismo de rendición de cuentas por resultados)

La *multifuncionalidad de la policía* se refiere a su misión de hacer cumplir las leyes y atender casos de incumplimiento en una sociedad a través de una gama amplia de operaciones específicas y protocolos de actuación (procedimientos administrativos o jurisdiccionales) propios para diversos escenarios de desempeño personal y colectivo. Los protocolos previenen actuaciones arbitrarias, evitan errores de intervención de modo especial en casos en que se requiere hacer uso de la fuerza física y el accionar armas de fuego para someter a personas que generan agresiones y ponen en riesgo la integridad de otras personas. La función de policía implica en principio:

1. Mantener el orden público, desde las situaciones interpersonales específicas en la vida cotidiana, hasta el extremo de una conmoción social.
2. Auxiliar y asistir en casos de emergencia a la población, tanto en el nivel interpersonal, vecinal y en los asentamientos humanos como en situaciones que involucran grandes porciones de la población.
3. Prevenir y detener a personas que incurrieron en delito o faltas administrativas; esta parte se enfatiza y logra opacar las otras funciones.¹³

Daniel Herrendorf propone una gama de ámbitos de la actuación policial¹⁴

1. Seguridad; observación y prevención: coerción y represión: actuar sobre hechos consumados, no por sospecha; ser auxiliar del poder judicial: instruyen los juicios que resuelve dicho poder.
2. Protección y observación de individuos: requiere identificación, protección a prevención de personas menores; vigilancia de mendicidad y vagancia; vigilancia sobre tenencia de armas. Asistencia de personas con incapacidad grave y evidente para su auxilio (tal facultad llega hasta el traslado y entrega a persona responsable del caso).
3. Vigilancia y contención (si se requiere) de manifestaciones y concentraciones públicas. Observación y vigilancia.
4. Vigilancia de asociaciones: políticas, civiles, profesionales: apoyo.
5. Vigilancia de prensa
6. Vigilancia de denominaciones públicas (para que organismos no autorizados se hagan pasar por organizaciones públicas en perjuicio de terceras personas)
7. Policía de cultos
8. Policía de propiedad (registro público de la propiedad)
9. Policía sobre la propiedad intelectual
10. Policía comercial
11. Policía sobre cuestiones urbanas
12. Policía de moralidad pública
13. Policía sobre tranquilidad y decoro: ruidos y actos de molestia a vecinos
14. Policía del trabajo
15. Policía de inmigración.

Estas funciones a cargo del Estado, se realizan por organismos administrativos competentes para cada caso; en una primera principio el listado pareciera enfatizar las facultades de normar, controlar y vigilar (cuando no reprimir) por parte del Estado y sus órganos. En el caso de la función policial preventiva en México la percepción de un sector de la población es que enfatiza la *detención del delincuente* y el trato duro (arresto, detención, aplicación de la fuerza pública, uso de las armas, el sometimiento individuos, junto con los procedimientos: revisión de personas y lugares, preservación de indicios de delito, búsqueda de pruebas, confiscación de objeto, retención de personas involucradas con un presunto delito o realizado; la realización de otras tareas queda relegada.¹⁵ La función de policía incluye una gama importante de intervenciones con la población y en situaciones especiales habrá que aplicar ciertas dosis de violencia necesaria, pero de ahí no se sigue que una imagen violenta y de trato duro debe prevalecer en la función policial.

La *protección a la población* tiene que ver con los *reglamentos municipales de policía y buen gobierno* en los que, al definir las infracciones administrativas en que puede incurrir la población, se provoca que las corporaciones municipales

de policía muestren su lado más oscuro, represor y autoritario, carente de capacidad de discernimiento y respeto por la población. Es probable que algunas disposiciones de los reglamentos citados (muchas veces reproducidos por mera costumbre desde tiempos inmemoriales) generen actuaciones arbitrarias como la detención de personas con el que los superiores ordenan ilegalmente a los elementos de policía que tienen que detener un número determinado de personas por jornada para dar una imagen de eficacia ante la población. No se requieren complicados estudios antropológicos o jurídicos para evidenciar la necesidad de someter al escrutinio público, a la consulta popular, la aportación de los especialistas en la materia y de los organismos defensores de derechos humanos para actualizar muchos de los reglamentos municipales vigentes que pueden estar generando una intervención arbitraria de las policías municipales de estilo autoritario y arbitrario de policía. Numerosas disposiciones de los reglamentos citados aparentemente son razonables y es posible hayan sido formuladas con buena voluntad en una etapa histórica ya superada, pero que al estar vigentes hoy día, generan verdaderos climas de persecución y generan numerosas situaciones de maltrato, discriminación y extorsión de las instituciones municipales de policía en contra de sectores sociales débiles.¹⁶

¿De dónde nace el estilo de intervención policial violento en nombre de una supuesta *moral* y vagas *buenas costumbres*? Las *revisiones de rutina*, el supuesto ejercicio de la prostitución en la vía pública, las “detenciones por actitud sospechosa” de personas, generan una escalada de violencia y una dinámica de extorsión desmedida que, luego en los reportes públicos se presenta como un factor de eficacia de las corporaciones de policía en un municipio al mostrar sólo el número de detenciones en determinados periodos sin señalar si las detenciones fueron calificadas como legales y procedentes por la autoridad competente. El ritual llega a ser todo un modo de vida para los actores involucrados: policías que cobran su particular “derecho de vía” o una “cuota informal” personas en ciertas zonas de las ciudades, detenciones arbitrarias de los “clientes” del trabajo sexual antes o después del servicio con la correspondiente extorsión para evitar el escándalo y la exposición a los medios de comunicación. Tratamiento a parte, merece el fenómeno de la trata de personas y la imposición de la prostitución contra la voluntad o de personas menores de 18 años porque se trata de delitos graves. El diseño de la intervención de las policías municipales en un estado como Jalisco requiere una revisión desde la gama de situaciones que contempla y los efectos que se suscitan por enfatizar un rol policial restrictivo, autoritario y violento sin haber necesidad para ello. Es posible que haya la creencia de que un policía amable con la población no previene el delito. El sentido común indica que es posible un modelo de policía altamente profesional que discierne con precisión cuándo y cuánta violencia aplicar cuando sea necesaria y que al mismo tiempo muestra sirve y protege a la población cuando así lo requiere. La imagen y el desempeño de una corporación de policía violento beneficiar a nadie en este país.

La rendición de cuentas en las corporaciones de policía parte de la necesidad de constatar el cumplimiento de los principios constitucionales de la seguridad pública y el desempeño de las policías preventivas y con ello resolver y

prevenir algunas fallas de desempeño institucional: abuso policial por ineficiencia o corrupción, actuación discrecional y de la poca visibilidad de su actuación cotidiana. No se puede prevenir ni atender el fenómeno de la delincuencia sin el principio de legalidad; no se puede construir una función de impartición de justicia a cargo del poder judicial en un país sin una función policial legal y eficiente. La detención del presunto delincuente o infractor administrativo implica calcular cuánta fuerza física aplicar, medir las circunstancias del hecho, considerar la constitución física del sujeto, analizar la probable intención, la posibilidad de que haya armas involucradas en los hechos y la consecuencias de una posible evasión de detención...¹⁷ La función del policía es complicada y de alto riesgo; probablemente esta circunstancia explique la tentación de guardar en secrecía los indicadores de su desempeño y no estará expuesto al conocimiento público. Con un sistema de rendición de cuentas de los policías es posible evaluar los resultados objetivos y el procedimiento para lograrlos. En esta perspectiva, la colaboración de la población es un factor clave en la prevenir, denunciar y atender la delincuencia y las infracciones administrativas; y de igual modo, sirve como factor de evaluación de los resultados de la actuación policial.

Algunas medidas de la rendición de cuentas implican:

1. Una mejor **información** sobre el desempeño policial, incluíd el informe de casos e incidentes;
2. Aplicar ajustes en la **capacitación**, mecanismos de disciplina y estímulos;
3. Una **evaluación** interna y reforma de valores, sistemas, tácticas y modos de proceder como complemento de la vigilancia externa.¹⁸

Existen algunos modelos de vigilancia externa para el desempeño de la policía:

1. **Investigativo:** los empleados civiles investigan los alegatos individuales de la mala conducta policía y recomiendan determinaciones al jefe de policía.
2. **Monitoreo:** los agentes de policía investigan los alegatos y desarrollan determinaciones. Los ciudadanos revisan dichas determinaciones y efectúan recomendaciones para que el jefe de la policía las apruebe o rechace, los denunciantes pueden apelar las determinaciones presentadas por la policía ante los ciudadanos, quienes revisan y luego recomiendan al jefe.
3. **Auditoría:** un funcionario civil investiga el proceso por medio del cual la policía o el departamento acepta e investiga las quejas; el auditor presenta un informe ante el departamento y el público, en torno a la imparcialidad y la escrupulosidad del proceso, y algunas veces informa también sobre las políticas de la actividad policial.

La vigilancia sobre el desempeño policial ofrece algunas ventajas:

1. **Autonomía** para establecer una agenda, escoger los casos e investigar sin interferencia.
2. **Receptividad de quejas**, información confiable de inteligencia y otras fuentes internas y externas a la policía.

3. **Investigación de asuntos reales** basados en hechos relacionados con un caso, la operación de un sistema o un apolítica determinada de la corporación; implica conocimientos técnicos y poder recabar pruebas formales.
4. **Juicio** que implica emitir una resolución sobre casos particulares o sobre el desempeño del sistema que presenta a la autoridad competente fundado en sus indagaciones.
5. **Publicidad:** emitir informes particulares y referidos al progreso y el desempeño de la policía.

La rendición de cuentas de los organismos de policía con un factor ciudadano no sólo incluye la dirección y evaluación del desempeño institucional con relación al servicio hacia la población con una protección idónea a los derechos humanos fundamentales de la población, sin también cuidando a los derechos del personal que forma parte de dichas corporaciones. Este punto es relevante cuando se trata de ponderar integralmente a las policías del país.¹⁹

Cualquier mecanismo de supervisión del desempeño policial disociado de la población a la que sirve, con menores o simuladas dosis de participación social, involucra problemas estructurales de organización y de resultados. Un caso frecuente es el sistema de estadísticas oficiales que presentan algunas instituciones de policía (algunas ni siquiera a eso llegan) Parece ser que las cifras del desempeño policial enfatizan la detención de personas por mes y año, distinguiendo sólo si se las detenciones fueron por delitos o infracciones, omitiendo si se trataron de detenciones justificadas ante la autoridad administrativa o jurisdiccional correspondiente.²⁰ Este simple detalle oculta un grave problema en la concepción de la misión de la policía: ¿Acaso la policía nació para detener sin mirar a quién con el objetivo de abultar las cifras de personas detenidas por mes?²¹ La poca rendición de cuentas emerge en algunos casos por el temor de evidenciar abusos las corporaciones de policía en contra de la población; existe el temor de que la ciudadanía haga uso de su recurso electoral al renovar las autoridades municipales o estatales. En algunos casos se llega a la sospecha de que algunos mandos policiales no responden a la presidencia municipal sino que obedecen a una línea de mando no formal, al margen de la institucionalidad y la legalidad debida.

El caso es que los sistemas de rendición de cuentas, de transparencia y de participación ciudadana como factores de evaluación y seguimiento al desempeño policial no son comunes en nuestro país. Los esfuerzos realizados en los últimos años hablan de una disposición y apertura para entrar a una nueva etapa, pero queda la inquietud sobre si tales esfuerzos son suficientes para poder asumir que en Jalisco inició un proceso de seguridad pública con transparencia y participación ciudadana que la cualifique y sea un factor de mejoría en su desempeño. Mientras tanto, quedarse con las cifras de algunas instituciones de policía sobre que mensualmente aumenta el número de personas detenidas habla de un ejercicio arbitrario y da pie a las sospechas. Usando un símil deportivo, el pretender mostrar un buen desempeño policial solamente a partir de las personas detenidas, señalando únicamente si fueron por faltas administrativas o por determinados delitos en un periodo de tiempo determinado, equivale a pretender valorar el desempeño de la selección

mexicana por el número de partidos jugados. ¿Y cuántos partidos ganó? Inquiriría el aficionado presto. No se advierte que haya formalmente un diagnóstico favorable que describa la situación actual de las instituciones de policía ni por su desempeño ni por su diseño, basado en supuestos de que toda la población es delincuente o infractor administrativo salvo prueba en contrario.

1.2. Los organismos públicos de derechos humanos

En esta parte es relevante establecer el **concepto** de los organismos públicos de protección no jurisdiccional de derechos humanos, los **modelos** que históricamente se han dado y la función específica que realizan en el **marco constitucional y normativo mexicano**; esto permitirá considerar el caso del estado de Jalisco y su intersección institucional con la función y el organismo de policía preventiva según se propone en el objetivo del presente estudio.

Los organismos públicos de protección no jurisdiccional de derechos humanos, son de reciente creación (en México a partir de 1990) y constituyen un procedimiento administrativo que tiene como finalidad el recabar evidencias sobre presuntas violaciones a derechos fundamentales con las que pueden emitirse recomendaciones a los organismos públicos correspondientes para que procedan conforme a derecho en el ámbito de sus competencias, sea aplicando un procedimiento administrativo para verificar si hubo una violación a los derechos humanos fundamentales o se remita el caso por la probable comisión de un delito del que conocerá la autoridad jurisdiccional competente.

Por su diseño, la *defensa pública no jurisdiccional* de los derechos humanos fundamentales en México no son actos de procuración de justicia, no son de impartición de justicia, ni siquiera deslindan responsabilidades administrativas; mucho menos es un mecanismo para descalificar a ninguna autoridad. Se trata de mecanismos administrativos que recaban evidencias sobre una presunta violación a los derechos humanos y propone a la autoridad competente (para que ella sí, actúe conforme a derecho) y repare el daño en lo posible. Adicionalmente, estos organismos tienen el encargo de proponer mecanismos de prevención y promover una cultura de respeto a los derechos humanos fundamentales por parte del gobierno y los diversos sectores sociales.

La actuación de los organismos públicos defensores de derechos humanos fundamentales pertenece a la tradición que en la historia y en la literatura juegan el rol de la *voz de la conciencia* (profeta, abogado defensor, filósofo, poeta, magistrado, el justo) cuya misión es confrontar a los responsables de abusos de poder (de cualquier tipo) contra el derecho de los débiles. En la mayoría de los relatos religiosos y literarios, el destino de esta voz no es de un final feliz. En el sistema constitucional vigente en México desde 1990, la figura de los organismos defensores de derechos humanos fundamentales constituye todo un sistema de valoración no obligatoria del desempeño de todas las autoridades

administrativas cuya fuerza radica en el ámbito de lo moral y del debate ideológico y político; ahí está su debilidad y su fuerza al mismo tiempo y en el mismo lugar histórico. De acuerdo al mandato constitucional federal en México (Cfr. artículo 102, fracción B) se dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que amparan el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos; dichos organismos formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.²²

Existe la limitación por la que los organismos de derechos humanos no pueden intervenir cierto tipo de asuntos, como los electorales, los de tipo laboral y jurisdiccionales en un contexto de impartición de justicia. En el caso del ámbito federal, el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; esta comisión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. Hay una crítica frecuente en la opinión pública sobre la baja eficacia de los organismos públicos de derechos humanos, dado que sus recomendaciones sobre presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de autoridades estatales y municipales no tienen ninguna validez en un juicio y tampoco obligan (no son *vinculatorias*, dice el texto constitucional) su cumplimiento para quienes fueron dirigidas. En el caso de Jalisco se ha incluso llegado a sugerir la desaparición de dichos organismos por su ineficacia por ser una forma absurda de combatir la actuación del estado desde el estado mismo. ¿Sirven de algo estos organismos públicos defensores de los derechos humanos?

El término de Ombudsman se instituye en Suecia en 1809, para designar a la persona encargada de la protección de los derechos del ciudadano en sus contactos con las autoridades. Constituye una garantía contra las medidas opresoras y contra la mala administración dentro del sistema judicial y de la administración civil (Instituto Sueco, 2000: 1). La palabra, en países de habla hispana, ha sido utilizada como *representante* (Fix-Zamudio, 1999: 347). Una “persona que actúa por cuenta de otra y sin tener un interés personal propio en el asunto que interviene” (Nilsson, 1986). En México, se le ha dado el carácter de *Ombudsman* a los presidentes de las comisiones públicas de derechos humanos (véase *Comisiones públicas de derechos humanos*), por representar a la institución responsable de la protección de los derechos humanos. Estos representantes, entre sus principales características, deberán ser personas que gocen de buena reputación, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, contar con experiencia en materia de derechos humanos y no desempeñar o haber desempeñado cargos que pudieran constituir una pérdida de objetividad en su desempeño, tales como la dirección nacional o estatal de algún partido político, secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República o de alguna entidad federativa, gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal,

etcétera (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1992). El *Ombudsman* en México es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Durará en su cargo cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1992)²³

En torno a los **modelos de institución**, organización, actuación y efectos del *defensor del pueblo (ombudsman)*, Carlos Natarén ²⁴ afirma que en el actual estado democrático, es un instrumento esencial al servicio de los gobernados, creado para establecer un cauce alternativo de protección de los derechos fundamentales; para reducir la distancia entre los gobernantes y los gobernados; para abrir las actividades del gobierno a la mirada ciudadana y en general, para mejorar la calidad de la administración pública. (Natarén, 2005, Página 1) En México, la creación de una institución de defensa no jurisdiccional de los derechos humanos estuvo bajo sospecha de ser una especie de “placebo” para la población, una institución para manipular las críticas a la actividad gubernamental sin que constituyera motivo de cambio alguno en el gobierno. (Natarén, 2005, Página 1) Posteriormente se asignó a la institución un rol más allá de una mera mediación entre ciudadanos y los órganos de la administración pública y descalificar el trabajo administrativo del gobierno en demérito de su legitimidad. Los organismos públicos de derechos humanos duplican las funciones de otras instituciones dentro del estado como los jueces constitucionales. (Natarén, 2005, Página 2) En las condiciones adversas de los estados liberales de las Américas desde mediados del siglo XX, los organismos de defensa no jurisdiccional de derechos humanos, son una fuerza influyente para el gobierno, promueven un mejor ejercicio del poder público y una mejor relación entre el Estado y la población. Se trata de llenar vacíos en la protección de los derechos humanos, realizando una función más técnica que política. (Natarén, 2005, Página 3)

En México, la constitución política federal no reconoce estrictamente “derechos humanos” sino “garantías individuales” que corresponde a una tradición legal del siglo XIX a partir de la constitución política de 1847 y la carta fundamental del siguiente año. La tutela de los derechos humanos se da por su reconocimiento en la máxima ley del país. (Natarén, 2005, Página 13) Este concepto se mantiene vigente y en algunos casos se ha movido su alcance, como ocurre en el caso de la constitución política de Jalisco que reconoce el concepto de los derechos humanos para efectos de su protección en el estado de Jalisco a través de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el resto de los poderes estatales y municipales.

Los derechos humanos fundamentales en la constitución política federal operan como un límite al ejercicio del poder público del estado a través del gobierno y su respeto, así como su tutela efectiva son una medida de legitimación del poder político en una correlación directamente proporcional: a mayor respeto efectivo de los derechos, mayor legitimidad del Estado y su gobierno constituido. (Natarén, 2005, Página 14) Las clasificaciones de los derechos fundamentales son analíticas y algunas pueden servir para determinar estrategias para una mejor promoción y defensa.

La clasificación de las tres generaciones de los derechos humanos en todo caso ilustra tanto los avances históricos sobre cómo fueron reconociéndose los diversos tipos de derechos en la historia (primera generación entre 1789 y antes de 1948; los derechos de segunda generación a partir de 1948 y los derechos de tercera generación a partir del último cuarto del siglo XX) la evolución en cuanto a la forma de hacerse valer en las vías jurisdiccional y no jurisdiccional.

Los derechos humanos fundamentales de primera generación, vinculados con las y los individuos en su integridad, sus libertades y derechos muestran al momento histórico presente una protección legal en los tribunales y por vías no jurisdiccionales en la mayoría de los países con régimen democrático liberal. Los derechos de segunda generación que tienen las personas por su pertenencia a un grupo social vulnerable (indígenas, personas con discapacidad, internos de centros penitenciarios, personas de la diversidad sexual, enfermos, personas mayores, niños, mujeres, trabajadores, habitantes de zonas urbanas pobres...) si bien están reconocidos en diversos puntos de la legislación nacional vigente, difícilmente pueden hacerse valer en la vía jurisdiccional por efectos del requisito de procedibilidad de los juicios en materia de garantías individuales constitucionales y que consiste que precisa haber un sujeto concreto de derechos como titular de los derechos que se pretenden tutelar; tal sujeto de derechos a tutelar. En términos jurídicos se dice que los derechos de segunda generación son de sujeto “difuso” y como las resoluciones de los juicios de Amparo para la protección de las garantías individuales sólo tienen efectos sobre quienes promovieron y probaron tener interés jurídico y daño por actos u omisiones de autoridad que violaron sus garantías, la conclusión es que no hay personas sobre quien recaiga la protección de la justicia federal.

Similar situación guardan los derechos humanos fundamentales de tercera generación, cuyo titular es el “género humano.” Hay una corriente de analistas, filósofos, litigantes y defensores de derechos humanos ante organismos públicos nacionales e internacionales que promueven la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los sistemas legales internos a efecto de que se realice una tutela completa y eficaz de los derechos humanos de todas las generaciones e incluso dicha defensa se incorpore al ámbito jurisdiccional cuando la vía no jurisdiccional se haya agotado o a petición de la parte afectada. Se objeta la viabilidad de esta propuesta por diversos motivos, entre los que se destaca la aplicación del modelo de defensor del pueblo (Ombudsman) vigente en la mayoría de los países occidentales y de modo especial, en el caso mexicano. A continuación se muestran los modelos de ombudsman vigentes y que permite entender el caso mexicano propio del sistema de defensa no jurisdiccional de derechos humanos.

La figura del ombudsman se basa en un paradigma escandinavo²⁵ de organismo con variadas funciones de acuerdo al estado y al tiempo en que los diversos países los han adoptado en su desarrollo; siguiendo a Fix Zamudio, Natarén describe **tres modelos** de ombudsman: 1) clásico, 2) ibérico y 3) criollo. (Natarén, 2005, Página 21)

1. **En Ombudsman clásico** es un comisionado parlamentario para la fiscalización de la administración con relación a la legalidad de la conducta de las autoridades administrativas; el poder legislativo o ejecutivo vigilan la actividad de la administración, la recepción de quejas y la resolución en tiempo breve del caso en una forma de recomendación a la autoridad para la restitución de los derechos violados. Los principios de su actuación son la independencia, la imparcialidad, la credibilidad en el proceso de revisión y la confidencialidad. A partir de 1809 la constitución sueca establecen el ombudsman. Variantes del ombudsman: 1) Ejecutivo, para gremios y campos especiales, no electos por el Congreso; 2) Consumidores (desde 1971); 3) Libertad económica (desde 1954) sobre la competencia contra abusos en precios por los comerciantes; 4) Prensa, sobre desempeño ético de los medios y el respeto a la vida privada de las persona. 5) igualdad de sexo (desde 1980) en el ámbito laboral. Este modelo rige en Finlandia, Dinamarca, Noruega; con variantes, se sigue el modelo en Inglaterra y Francia.
2. **El Ombudsman Ibérico** proviene de tradiciones portuguesa y española que fiscaliza la legalidad de las autoridades administrativas y la tutela de los derechos fundamentales. En Portugal se creó el “Promotor de la Justicia” en 1976 por mandato constitucional. En España por reforma constitucional de 1978 se creó al defensor del pueblo. En España supervisa la gestión de la administración estatal con los propósitos de velar por el respeto de tales garantías y derechos.
3. **El Ombudsman en las Américas** se le reconoce bajo la denominación *defensor del pueblo*; tutela los derechos humanos y la legalidad de los actos de la autoridad; adicionalmente promueve una cultura de respeto a los derechos humanos en áreas de difusión y enseñanza y estudio de los derechos humanos. Se trata de una institución encabezada por un alto funcionario público, designado por el parlamento o por el poder ejecutivo (o ambas) que recibe reclamaciones de vulneraciones a los derechos humanos de los gobernados, cometidos por autoridades administrativas en casos de actos fuera de la legalidad o resoluciones injustas, arbitrarias o con dilación injustificada. Puede proponer soluciones para evitar violaciones; informa periódicamente sobre su actuación y propone mejoras al servicio público. Los principios que rigen la actuación de estos organismos son: imparcialidad, confidencialidad, con recomendaciones no vinculatorias. (Natarén, 2005, Página 19-74)

El modelo de defensor del pueblo instaurado en México desde 1990 (y que se describirá más adelante) conviene anotar una serie de propuestas de reforma que recientemente se han difundido por parte de una serie de organismos civiles de derechos humanos.²⁶ En el marco de la iniciativa de la reforma del estado, se proponen una serie de ajustes en materia de derechos humanos en el texto constitucional federal sobre 6 objetivos fundamentales:

1. Introducir la más alta jerarquía el concepto de derechos humanos en la Constitución mexicana;
2. Garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa a los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del orden jurídico mexicano.

3. Introducir explícitamente algunos derechos humanos que hasta ahora no se encuentran reconocidos en la Constitución,
4. Fortalecer la protección de algunos de los derechos ya reconocidos por la Constitución a la luz del Derechos Internacional de los derechos Humanos;
5. Introducir la perspectiva de género en la manera en que la Constitución protege y reconoce los derechos humanos; y
6. Reforzar las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos.

Esta propuesta constituye un impulso notable para avanzar en una mejor protección a los derechos humanos en México a partir del diseño normativo / constitucional y de aplicarse, sentaría un trascendente impulso y mejora si se compara con las limitaciones actuales que impiden una eficaz protección de los derechos humanos a partir de las normas y procedimientos vigentes. El contenido de las actuaciones de la comisión sobre las quejas contra corporaciones de policía en Jalisco, hace referencia a una serie de procedimientos específicos y actuaciones administrativas concretas; unas son de tipo declarativo, otras apuntan a la aplicación de una sanción, sugieren medidas organizativas, en la capacitación del personal o el cumplimiento de determinadas actuaciones institucionales. Adicionalmente se considerarían otros elementos, como las estadísticas y las actuaciones de algunos organismos de policía municipales en el estado para identificar problemas implícitos en la información que emite la propia autoridad policial estatal y municipal. De la identificación de los diversos problemas y factores de diseño institucional, se analiza su contenido apoyado con el trabajo de algunos autores que han trabajado sobre la función policial en nuestro país. Los organismos protectores no jurisdiccionales de derechos humanos en México, realizan una función equiparable a una *contraloría y supervisión* de la actuación de las autoridades públicas en México; su tarea es evidenciar actuaciones, omisiones y efectos indirectos (algunas veces no previstos) que resultan violatorios a los derechos humanos fundamentales; su trabajo no desacredita, sino que abre la posibilidad y la oportunidad para una mejora institucional pública en el país. Un aspecto de la labor de los policías es la protección de las personas en su integridad, derechos y patrimonio y no es un factor externo que se le impone o que le puede dificultar sus objetivos funcionales; tener esta percepción implica un grave desconocimiento de la esencia de la institución de policía: servir y proteger a la población en su más alto sentido republicano.

Según la legislación estatal vigente²⁷, la CEDHJ es un organismo público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito, su finalidad es la defensa, la protección, el estudio y la divulgación de los derechos humanos. Las atribuciones de la CEDHJ son conocer a) de oficio o a petición de parte respecto de las quejas que le presenten los particulares en relación con, b) conocer casos de presuntas violaciones de los derechos humanos por parte de servidores públicos, autoridades estatales o municipales en la realización de actos u omisiones de naturaleza administrativa; c) presuntas violaciones de derechos humanos, que

deriven del ejercicio de las facultades discrecionales que no tengan el carácter de jurisdiccionales; y d) actos u omisiones causados por la negligencia, desvío o abuso de poder por parte de los servidores públicos, que presumiblemente provoquen una violación a los derechos humanos. Tratándose del Poder Judicial del Estado, la Comisión sólo tendrá facultades para conocer de actos u omisiones que tengan el carácter de trámite administrativo. De las atribuciones específicas de la CEDHJ se desprende una serie de operaciones administrativas de supervisión, de investigación, de difusión, de capacitación tendientes para recomendar sobre presuntas violaciones a derechos humanos específicos o situaciones generalizadas, así como para promover una cultura de respeto a los derechos humanos fundamentales primordialmente entre los órganos de gobierno y entre la población.²⁸

1.3. Teoría institucional

La teoría institucional –en su enfoque de la elección racional- ayuda a entender la intersección institucional entre los organismos de policía y de derechos humanos en Jalisco, parten de las líneas de la corriente del institucionalismo en general y su vertiente del nuevo institucionalismo y la propuesta de la elección racional que en términos generales se describe a continuación.

Institucionalismos. Marsh D, y Stoker, G, (1995)²⁹ analizan el desarrollo de las aportaciones del institucionalismo, proponen un marco histórico / conceptual para entender el institucionalismo y sus principales corrientes: institucionalismo y el nuevo institucionalismo. Afirman que la ciencia política es una disciplina académica que pretende describir, analizar y explicar de una forma sistemática la toma de decisiones, valores y supuestos en el ámbito del poder político y las actividades del Estado moderno. Los enfoques identificados son 1) normativo, 2) institucionalismo, 3) el análisis conductista, 4) teoría de la elección racional, 5) perspectiva feminista, 6) teoría del discurso.

La teoría normativa aborda conceptos morales y su aplicación al ámbito de las relaciones en organizaciones y en la política. El enfoque institucional enfatiza las reglas, los procedimientos, las formas organizativas formales del sistema político. La vertiente conductista y quienes siguen el enfoque de la elección racional, explican los comportamientos individuales y agregados, contrastando las reglas por un lado y su aplicación con sus efectos, por otro. El significado de los hechos y las conductas no es uniforme; en este enfoque se busca identificar el interés de los actores institucionales; la utilidad no sólo es económica y contiene otros factores no racionales y altruistas. La perspectiva del feminismo trata de identificar una perspectiva de género en los procesos sociales y políticos. El enfoque del análisis del discurso muestra la importancia tanto de los hechos como su significado para los actores (Marsh, 1995, Páginas 13 a 26) El institucionalismo es una tradición inglesa y norteamericana con tres vertientes: como objeto de estudio, como método y como teoría. (Marsh, 1995, Página 53) Su objeto de estudio son las instituciones políticas y en el caso del institucionalismo clásico, su

método es descriptivo inductivo.³⁰ El institucionalismo como teoría analiza las causas y las consecuencias de las instituciones políticas, subrayando la forma en que adopta los valores políticos de la democracia liberal. Eckstein (1979) considera las normas y procedimientos en las instituciones democráticas. Duverger (1959) critica las leyes electorales en su vertiente de representación proporcional porque fragmentan el sistema de partidos y socavan la democracia representativa. Las normas y procedimientos muchas veces al aplicarse, muestran valores contrarios a los que afirman realizar. (Marsh, 1995, Página 58) David Easton (1971) afirma la insuficiencia del institucionalismo para explicar el comportamiento de las instituciones porque no considera elementos sistémicos del ámbito de la política y sus partes, los agentes de poder político; adicionalmente, los hechos en sí mismos no explican las relaciones en su significado y tendencias. (Marsh, 1995, Página 60)

Marsh D, y Stoker, G, (1995) distinguen tres tipos de institucionalismo: 1) Constitucionalismo, 2) administración; 3) nuevo institucionalismo.

1. **El Constitucionalismo** es un conjunto de estudios sobre instituciones políticas del estado (Adrden, 1992, Lewis y Harden, 1986, Jowell y Oliver, 1989, Marshall, 1984, Norton, 1982 y Oliver, 1991): los autores analizan la política británica, comparan las convenciones constitucionales y concluyen que el poder ejecutivo es poderoso con políticas ineficaces y restrictivos de libertades. Proponen un nuevo acuerdo constitucional, para actualizar los derechos humanos fundamentales en una nueva constitución. El enfoque institucional pretende ofrecer una explicación en el marco más amplio del conocimiento del estado. (Marsh, 1995, Página 62)
2. **El enfoque administrativo** centra su interés en las organizaciones del estado, su historia, estructura, funciones, poderes y relaciones y eficacia. Pese a sus esfuerzos interpretativos, parecía quedarse en los límites del conductismo. Otro énfasis en los aspectos formales fue criticado por considerarse una forma de empobrecer la realidad informal de las instituciones. Luego se trasladó el interés a entender el proceso de las decisiones en las organizaciones y éstas consideradas como sistemas que se relacionan entre sí dentro de otros ambientes mayores. La teoría de las organizaciones enfatiza los aspectos formales de las instituciones: al principio se identificaban las reglas formales comparadas con las no formales. Las teorías sobre las redes centradas en políticas analizan las políticas públicas y el comportamiento dentro de los contextos institucionales. Se correlacionan las políticas gubernamentales y las redes de organizaciones con interés en el tema (organismos gremiales, económicos, políticos)
3. **El nuevo institucionalismo** (Marsh y Olsen, 1984; mismo que se expone en la siguiente parte) parte de que las instituciones clásicas han perdido la importancia que tenían en las primeras teorías. (Marsh, 1995, Página 63) La propuesta teórica de March, James G y Olsen Johan P. (1989) es relevante a partir de sus trabajos, entre los que se destaca El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política (estudio introductorio de Rodolfo Vergara) Fondo de Cultura Económica, México³¹ Esta obra es una extensión de un artículo de Marsh y Olsen en la American Political Science Review de 1984 en torno a las teorías sobre el comportamiento político inspiradas en el

pensamiento microeconómico como elección racional y elección pública. Exploran la utilidad del concepto de racionalidad para explicar la política. Les interesa la dimensión institucional en la política que no cabe dentro de los modelos racionales, para analizar los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas en la sociedad. Los actores comparten conceptos sobre el mundo, La unidad de análisis es el marco institucional (conjunto de reglas, normas y tradiciones en las organizaciones) en los sistemas políticos (Vergara, 1997, Página9)

En el marco del **nuevo institucionalismo** se da la *teoría de la elección racional* para entender los procesos, interacciones y decisiones en las instituciones. La explicación de la conducta del ser humano en las instituciones más generales, se propone desde diversas disciplinas de las ciencias sociales: iglesias, familia, mercado laboral, los organismos del estado. (Goodin, 2003, Página 16); en la sociología, la variable clave es *lo colectivo*: en la sociología el institucionalismo clásico se concentraba en la manera en las cuales las entidades colectivas –la familia, las profesiones, la iglesia, el estado- crean y construyen instituciones que, a su vez moldean a los individuos. El nuevo institucionalismo analiza cómo afecta en las preferencias y las posibilidades del individuo, el hecho de encontrarse enraizado en tales entes colectivos. (Goodin, 2003, Página 20) En el campo de la economía, la variable clave es *la elección* en varias vertientes: la elección individual dentro de las restricciones institucionales colectivas impuestas.

Las elecciones se realizan siempre dentro de un contexto, que se estructura por la escasez material y por las tecnologías de la producción, el modo y las fuerzas de producción. (Goodin, 2003, Página 25) En el ámbito de la ciencia política, el concepto clave es *el poder*, como un factor relativo a la capacidad de una persona o un grupo para controlar las acciones y elecciones de los demás o mejor aún, para lograr los resultados deseados independientemente de las acciones o elecciones de ninguna otra persona. Este foco disciplinario más amplio sobre las causas y consecuencias de las luchas por el poder político imparte un tono particular al institucionalismo dentro de la ciencia política, ya sea clásico o nuevo. La existencia de instituciones hace que algunas cuestiones se vuelvan más fáciles y otras más difíciles. Tener un puesto dentro de estas instituciones o tenerlas bajo control le otorga a determinadas personas una mayor capacidad para imponer al mundo su voluntad, a expensas de que otros carezcan de acceso a tales recursos de poder institucionalizados. (Goodin, 2003, Página 31)

La teoría de la elección racional ofrece elementos para entender las instituciones en su intersección y su operación. El contenido de las recomendaciones de la CEDHJ constituye un catálogo de normas, restricciones y mecanismos de prevención de incidentes y de mejora institucional para las corporaciones de policía en Jalisco. El ejercicio de analizar la intersección de la actuación institucional entre ambos organismos ofrece una oportunidad de proponer un estudio novedoso, nunca planteado antes y revela un potencial analítico que puede ser completado por acercamientos desde la

teoría institucional y puede ser aprovechado por aplicaciones de la teoría del diseño institucional. La teoría institucional bajo el enfoque de la elección racional parte de los siguientes supuestos:

1. La conducta de los individuos dentro de la sociedad es sensible a las oportunidades y los incentivos que están disponibles por efecto de su situación social, al igual que resulta sensible a otros factores (por ejemplo, los valores, representaciones y modalidades discursivas que heredan, en gran medida, de su trasfondo social).
2. Las oportunidades e incentivos asociados a determinada situación social, a menudo, pueden ser modificados –es decir, pueden ser institucionalmente diseñados- de manera tal que se produzcan una variación en la conducta agregada de los individuos. En particular, a menudo pueden modificarse con un efecto más determinado o inmediato sobre la conducta agregada del que pueden lograr los otros factores relacionados con la conducta humana.
3. Existen algunos criterios de evaluación, de aceptación relativamente amplia, para determinar que ciertos patrones agregados de conducta resultan más deseables que otros y que, por consiguiente, pueden resultar atractivo promoverlos mediante la modificación de las oportunidades o incentivos para los agentes pertinentes; es decir, intentar un diseño institucional a fin de que se establezcan tales patrones.(Pettit, Página 77)

¿Qué medidas sirven para controlar o modificar las oportunidades e incentivos de los agentes individuales? (Brennan y Pettit, 1993) Los instrumentos más obvios son los que se describen como sanciones, en sentido amplio. Las sanciones operan sobre el conjunto de opciones que tiene un agente, haciendo que algunas de ellas resulten más –o menos- atractivas de lo que se serían de no existir tales sanciones; es decir, afectan los incentivos pertinentes. Las sanciones pueden adoptar la forma positiva o la negativa, como recompensas o penas. La sanción positiva recompensa al agente por elegir de manera adecuada; la negativa lo castiga por hacerlo incorrectamente... se trata de sanciones cuando podemos identificar una agencia deliberada sancionadora. Las sanciones no necesariamente involucran la presencia de una autoridad sancionadora de este tipo. Las sanciones, en sentido amplio, normalmente son reconocidas por las partes a quienes afectan y pueden estar interiorizadas en su proceso de deliberación. Las partes llegan a la conclusión de que la opción favorecida por las sanciones es la que deben elegir, dada la recompensa que conllevan o el castigo que evitan. Las sanciones pueden funcionar haciendo que la elección de una opción determinada resulte más segura, sin figurar explícitamente en la deliberación del agente. Pueden servir para reforzar determinada forma de conducta, incluso aunque no contribuyan a producirla. (Pettit, 2003 Página 79)

Adicional a la sanción hay una segunda forma de control: el filtro o la selección. Las sanciones afectan los incentivos para determinadas conductas. Los filtros operan sobre el conjunto de agentes u opciones. Se trata de asegurar que determinados agentes puedan realizar determinadas elecciones y no otras o que en una determinada elección estén disponibles algunas opciones y no otras. Los filtros influyen sobre las oportunidades y no sobre los incentivos. Los filtros

pueden ser positivos o negativos de la misma manera que las sanciones (recompensas o penas) Pueden eliminar determinados agentes u opciones o bien incluir nuevos agentes u opciones o bien incluir nuevos agentes u opciones, lo cual es quizás más sorprendente. Pueden otorgar poder a individuos que previamente no estaban involucrados en la situación en cuestión, dándoles una oportunidad para actuar que no tenían anteriormente o bien, otorgar poder a individuos que ya se encontraban involucrados, ofreciéndoles una opción nueva en su lista de alternativas. (Pettit, 2003 Página 80)

Los filtros que operan sobre los individuos tienen el efecto de atraer hacia determinadas tareas a aquellos individuos que tienen más probabilidades de conducirse de una manera que resulta socialmente valiosa. Los filtros pueden aplicarse sobre las opciones como sobre los agentes, incluyéndolos de la lista de alternativas disponibles. Hay una gama enorme de tipos de filtros para la interacción entre los agentes y las oportunidades de actuación. El objetivo del diseño institucional en cuanto a los filtros, puede ser la prevención del daño o la promoción del bien. Se pretende el control de los agentes normales individuales o corporativos, en particular, los poderosos y los peligrosos, o de aquellos que son depositarios de una cierta confianza social: los individuos y cuerpos colegiados que asumen determinados deberes públicos. La taxonomía se representará de la siguiente manera:

Agentes / Efectos	<i>Prevención del daño</i>	<i>Promoción del beneficio</i>
<i>Privados</i>	1	2
<i>Públicos</i>	3	4

Cada categoría (señalada con un número) representa los resultados propuestos para el diseño institucional a través de un mecanismo del filtro o de sanción que resulta posible aplicar a fin de mejorar el nivel actual de desempeño. (Pettit, 2003 Página 81)

- 1. Prevención del daño por agentes privados.** El daño puede estar considerado en una ley pública vigente o no; se trata de minimizar los daños reales. Esto se logra estableciendo filtros y sanciones que reduzcan la capacidad de causar un potencial daño o que aumenten el poder de la potencial víctima.
- 2. Promoción del beneficio por agentes privados.** Aquí la gama de supuestos van entre la filantropía, la promoción de los derechos fundamentales y actividades a favor de la ecología, los pueblos pobres y la humanidad. En este punto, el diseñador institucional enfatiza las grandes facilidades para concretar tales beneficios sea cual fuere el contexto en cuanto a filosofía política. (Pettit, 2003 Página 82)
- 3. Prevención del daño por agentes públicos.** Quien ostenta un cargo público puede provocar un gran daño, tanto, cuanto sea el alcance de sus decisiones. Su poder abre la posibilidad de favorecer intereses privados con severos costos para la comunidad, bajo condiciones de presiones y amenazas. El diseño institucional aquí procuraría

medidas adecuadas para garantizar conductas correctas tanto en el procedimiento como en los resultados propios del ámbito público.

4. **Promoción del beneficio por agentes públicos.** Se refiere a la contribución específica de cada posición como parte del gobierno, desde el ejercicio del poder público general (titulares de poderes) hasta los que corresponden a determinados sectores del gobierno, sean temporales y permanente, profesionales o que no implican una formación específica. (Pettit, 2003 Página 83)

La teoría de la elección racional parte de supuestos economicistas (que identifica patrones de comportamiento de los actores en el mercado) aplicada a conductas individuales e institucionales. Hay elecciones racionales en el campo de la política. La teoría de la elección racional se ocupa de personas reales dentro del mundo real, no de agentes idealmente racionales; propone explicar y predecir la conducta de estas personas; no propone mostrar lo que resulta racionalmente normativo para ellas. (Pettit, 2003, Página 84) Pettit, sobre el aporte de Taylor (1998) y Harsanyi (1969) esboza los principios de la teoría de la elección racional:

1. La elección de un agente es racional siempre que promueva la satisfacción de sus deseos, mejor que cualquiera de las alternativas, según su manera de ver las cosas (creencias).
2. De no existir otras restricciones a los deseos y creencias que se pueden invocar, siempre se podrá encontrar una variedad indefinida de creencias y deseos de este tipo (desde los más egoístas de beneficio económico hasta los más filantrópicos y de aceptación social)
3. Las categorías de satisfacción y beneficio que moldean las elecciones son de tipo económico y de otros tipos: servicios e incluso bienes intangibles. La oferta o accesibilidad de los bienes depende de la acción intencional, propia o ajena. Los bienes son, claramente, dependientes de una acción. La gama de bienes es amplia, oscila entre bienes concretos y otros intangibles,; hay bienes que dependen de lo que uno hace, otros de las actitudes que uno muestre; tal es el caso de la aceptación social, la autoestima, la gratitud, el afecto de terceros que se tienen en la medida en que los demás lleguen a pensar bien o con cariño de uno. La combinación de tipos de bienes varía en cada caso pero, para los efectos de esta teoría, están al mismo nivel la búsqueda de beneficio económico y la de lograr el beneficio económico.
4. Los agentes deliberan y deciden sus conductas con base con base en la búsqueda de sus utilidades propias que le corresponden directa o indirectamente que pueden ser identificadas por los resultados, considerando su justificación declarativa y su contexto. (Pettit, 2003, Página 90)

La teoría de la elección racional explica que una institución se diseña partiendo de dos supuestos para fijar su objetivo, sus valores y sus normas que se asegure en sus miembros: a) la desviación (cumplimiento); b) el incumplimiento. Según sea el escenario más probable, se puede seguir una estrategia idónea. (Pettit, 2003, Página 95) Si se supone que en una

institución la mayoría de sus miembros se desviará de los objetivos, valores y normas, implica realizar determinadas intervenciones institucionales que aseguren el cumplimiento de los objetivos y normas. En el otro caso, se asegura el cumplimiento mejorando las recompensas que inducen al cumplimiento; de esta manera resulta más atractivo y con más ganancias el cumplimiento. En el caso de que la ganancia es mayor para el incumplimiento de los objetivos y las normas institucionales se deben introducir sanciones mayores que aseguren que un equilibrio en el que prevalezca el cumplimiento, por ser más atractivo en las ganancias y mayor en las sanciones. El diseño institucional debería guiarse por el objetivo de establecer motivadores que se logre un número creciente de individuos potencialmente incumplidores. Para ello es necesario identificar el factor motivador en los individuos a efecto de que cumplan las normas y actualicen el factor motivador vigente. Como no se puede establecer un motivador y una sanción para cada persona, es necesario instalar patrones generales de posibilidades motivadoras / sancionadoras y establecer un mecanismo de incertidumbre sobre si el incumplimiento será atrapado y sentenciado. (Pettit, 2003, Página 96)

1.4. Algunos términos significativos para el presente estudio

Para cerrar esta parte, conviene precisar algunos conceptos relevantes que articulan los ejes del presente estudio junto con las hipótesis:

- **Autoridades.** Las diversas autoridades con las que tiene interacción la CEDHJ y que basan el concepto de intersección institucional que se aplica en este estudio, se pueden identificar a partir de la disposición de las facultades de la propia CEDHJ en su ley que la rige, artículo 4º y que a la letra señala: La Comisión tendrá competencia para conocer de oficio o a petición de parte respecto de las quejas que le presenten los particulares en relación con: I. Presuntas violaciones de los derechos humanos por parte de **servidores públicos, autoridades estatales o municipales** en la realización de actos u omisiones de naturaleza administrativa; (fracciones II y III derogados) IV. Presuntas violaciones de derechos humanos, que deriven del ejercicio de las facultades discrecionales que no tengan el carácter de jurisdiccionales; y V. Actos u omisiones causados por la negligencia, desvío o abuso de poder por parte de los **servidores públicos**, que presumiblemente provoquen una violación a los derechos humanos. Tratándose del Poder Judicial del Estado, la Comisión sólo tendrá facultades para conocer de actos u omisiones que tengan el carácter de trámite administrativo. Artículo 6º.- Por ningún motivo la Comisión será competente tratándose de **asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales**, ni tendrá facultades para otorgar asesoría sobre la interpretación de leyes a autoridades o particulares. Tratándose de quejas que involucren a **servidores públicos de la federación o de otras entidades federativas**, la Comisión enviará copia de la misma a la Comisión Nacional o a su homóloga estatal según corresponda para su conocimiento. La Comisión Estatal podrá solicitar la coadyuvancia de la Comisión Nacional tratándose de asuntos de salud pública, educación, sistema penitenciario, áreas de confinamiento, personas ausentes o desaparecidas,

aquellas en las que se desconozca a la autoridad responsable, así como el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional, dirigidas a las autoridades del Estado en los términos de las leyes de la materia. Las autoridades a quienes se dirigen cada recomendación y las señaladas en las quejas ante la CEDHJ, se indican más adelante.

- **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.** Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (artículo 3º) define a la Comisión Estatal de Derechos Humanos como un organismo público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito. La Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene como finalidad esencial la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos. En lo sucesivo, cuando en el presente ordenamiento se mencione a la Comisión, deberá entenderse que se trata de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Para el cumplimiento de sus atribuciones, ejercerá de manera libre el presupuesto que le asigne el Congreso del Estado, para lo cual se procurará que sea superior al ejercicio anterior.

- **Delito y su prevención.** Las leyes vigentes en el ámbito estatal de Jalisco no aporta mayores elementos para conceptualizar el fenómeno de delito: En el Código penal de Jalisco (Artículo 5º se dice que el “Delito es el acto u omisión que concuerda exactamente con la conducta que, como tal, se menciona expresamente en este Código o en las leyes especiales del Estado.” En la **Constitución política federal (Artículo 21, Párrafo 8)** se dispone que la prevención de los delitos es una parte de la función de **seguridad pública** (que en el ámbito municipal se refiere luego como un servicio público) es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, junto a la la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. En términos doctrinales, hay un concepto restringido de prevención del delito que consiste en un acto de presencia intimidatoria de los cuerpos de policía en las vías y espacios públicos. En términos amplios y complejos, se trata de una función exclusiva a cargo del estado que analiza e interviene en aquellas circunstancias que generan y propician conductas delincuenciales (que provocan daño a las personas en su integridad, sus bienes y derechos) En este panorama, los procesos se disparan a cuestiones como la pobreza, la geografía, los factores económicos, sociales, antropológicos, de educación y salud pública relacionados con los factores de criminalidad en una sociedad. El problema es que en general, las corporaciones de policía (en su actuación, diseño y normatividad) operan sobre un concepto restringido y mal aplicado de prevención del delito por mera inercia intimidatoria que consiste en mostrar las armas y los vehículos poderosos del gobierno. De entrada, tal pobreza conceptual estaría a la base de un peor desempeño de tal concepto. La propia Constitución política federal (Artículo 21, Párrafo 9) ofrece elementos para ampliar el concepto de la prevención del delito, tanto por el perfil institucional que

deben tener las instituciones de seguridad pública (que serán de carácter civil, disciplinado y profesional) a través de unas bases mínimas: **a)** La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. **b)** El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. **c)** La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. **d)** Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. **e)** Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. Estas disposiciones constitucionales señalan una pauta definida sobre la que puede evaluarse el desempeño de las instituciones de seguridad pública.

- **Derechos humanos.** Se trata de una serie de características y necesidades de las personas y los grupos sociales reconocidas en las máximas normas constitucionales políticas de los estados que lleva implícita la obligación del gobierno para proteger, promover y tutelar en cualquier circunstancia. Se trata de prerrogativas que pueden exigirse por parte de todas las personas que viven en el marco del estado (en este caso mexicano) Se trata de prerrogativas fundamentales porque adicionalmente existen otros derechos y prerrogativas de diversa índole que son significativos en diversos ámbitos del desempeño del estado y de la práctica social. Lo fundamental reside en que tales características personales son indispensables para que la persona realice su vida con dignidad y calidad y cualquier violación por efecto de un acto u omisión del gobierno, exige una intervención eficaz por el propio gobierno para reponer el goce y ejercicio del derecho. Los derechos individuales, de grupos vulnerables y aquellos cuyo titular es el género humano están reconocidos en los diversos documentos constitucionales en muchos estados, pero los mecanismos de tutela en tribunales de justicia o a través de procedimientos administrativos tienen desniveles y no son uniformes en su alcance. Desde el punto de vista normativos, para la Ley de la CEDHJ (artículo 2) en Jalisco se consideran derechos humanos: “I. Las garantías individuales y sociales enunciadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado de Jalisco, así como de las leyes secundarias y reglamentos que de ellas emanen; II. Los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y III. Los contenidos en los tratados, convenios y acuerdos internacionales de los que en esta materia México forme parte; y IV. Los derechos de los grupos vulnerables. Se entiende por grupo vulnerable el conjunto de personas cuyas condiciones físicas, psíquicas, históricas, económicas, sociales o culturales, son tomadas como motivos discriminatorios que hacen probable la existencia de ataques reiterados a sus derechos humanos.” El punto es del más alto interés porque los alcances de estas disposiciones son más amplias que las disposiciones homólogas en la constitución política federal.

- **Elección racional en la teoría y el diseño institucional.** Este enfoque del análisis de las instituciones, en sus orígenes (a mediados del siglo XX) tiene componentes conductistas y pretende descubrir modelos y pautas de conducta individual, identificar procesos de decisión personal y colectiva análogos a las que se dan en el marco del libre mercado, en este sentido se aplican conceptos de utilidad institucional a maximizar en una institución, del modo análogo como se maximizan las utilidades económicas en el mercado, con adicionales elementos subjetivos (motivaciones y bienes intangibles) sobre el entramado de reglas, restricciones e incentivos en una institución que en alguna forma (mínima o integral) moldean, abarcan y condicionan la vida, conducta, pensamiento y decisiones de los miembros de las instituciones. Para los efectos del presente estudio se siguen los conceptos de utilidad a maximizar por las instituciones analizadas y se exploran sus vertientes no equiparables sin más al ámbito económico, considerando que en el marco de las instituciones de gobierno, junto con los factores económicos son relevantes valores y significados en el ámbito subjetivo, ideológico, intelectual e incluso espiritual (cualquiera que esa dimensión signifique) Este aspecto es relevante porque precisamente un aspecto relevante de la interacción entre los organismos de derechos humanos con las de policía que se analizan, se ubican en el ámbito de la moral, la opinión pública, la referencia en medios de comunicación que muestran los en términos más abstractos (y no menos reales) de la palestra y la plaza pública donde se debaten los altos asuntos de la república en su más primitivo sentido del término: la plaza donde la comunidad política dirime y acuerda sobre los asuntos públicos que tienen qué ver con la vida de la sociedad, la comunidad y las vidas de los miembros. No se trata sin más de aplicar de manera analógica el esquema de relación del mercado a la vida de las instituciones, sino identificar procesos significativos de la vida institucional incluyendo vertientes objetivas y subjetivas. Intersección institucional. Para los efectos del presente caso, en el marco del diseño, reglas y procedimientos de cada una de las instituciones consideradas (policía y organismos públicos de derechos humanos) se identifica un momento, una acción y una declaración específica en las que formal e informalmente tienen necesariamente entrar en interacción ambas institucionales. Es el caso de la existencia de un hecho, una omisión, una circunstancia directa o indirectamente relacionada en términos causales con una autoridad pública en el que presuntamente se afectan, dañen o limiten los derechos en su goce y ejercicio por parte de personas, grupos específicos o por la población entera de una demarcación específica. La intervención del organismo público de derechos humanos tiene como referente el procedimiento administrativo para atender una queja a petición de una persona (puede ser el afectado o cualquier persona) para dirimir si hay evidencias sobre violaciones a algún derecho o derechos humanos fundamentales reconocidos en la legislación interna del país y los instrumentos jurídicos vigentes en el país. El procedimiento de investigación y la obligación legal (esa sí, con sanción obligatoria) de la autoridad señalada como presunto agente violador de derechos humanos, para responder los requerimientos de informe sobre el caso que precisa remitir al organismo público de derechos humanos son los ejes de la interacción institucional que se analiza en el presente estudio. Las recomendaciones (y la verificación de su cumplimiento cuando se aceptan por la autoridad) informes y declaraciones públicas sobre casos particulares y otros temas y problemas más amplios constituyen otros elementos de la intersección (como si fuera un cruce en el

camino de ambas institucionales no siempre esperada, no siempre respetada, no siempre grata) que se consideran en los alcances del presente estudio.

- **Falta administrativa.** En términos generales, un delito provoca un daño sustancial en las personas, sus derechos, integridad y patrimonio. El caso de una infracción administrativa puede considerarse que tal daño es menor al provocado en un delito y no llega a romper de manera sustancial los términos de una convivencia social pacífica, de ahí que la sanción y el procedimiento está diseñado para que sea menor y más rápido que el aplicado a un delito. La Constitución política federal (Artículo 21, Párrafo 3) al señalar la competencia de la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, dispone que tales sanciones sólo pueden ser multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad. Adiciona sus disposiciones sobre la capacidad económica de las personas que pudieran incurrir en tales faltas. En mi opinión, falta a las disposiciones constitucionales relativas al tema, el indicar que se precisa un procedimiento administrativo apropiado al hecho de las sanciones administrativas, porque en la práctica las policías administrativas del país y del estado aplican el mismo protocolo de actuación tratándose de delitos y faltas administrativas, situación que aunado a otros factores se convierte en un elemento de violación frecuente y generalizado a los derechos humanos de las personas en la actuación de las policías.

- **Gobierno del estado:** Según la Constitución Política del Estado de Jalisco (Artículo 36) el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina **Gobernador del Estado**;³²

- **Gobiernos municipales.** En la Constitución Política del Estado de Jalisco se estipula que (artículo 73) el municipio libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos: (...) IX. Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;³³

- **Institución.** En general se alude a agrupaciones y organizaciones humanas permanentes, cuyo factor de integración y de membresía gira en torno al cumplimiento de una meta específica o genérica, la integración y proceso del grupo humano en sí mismo, la realización de una función social o políticamente útil. Una mayor formalidad y estabilidad a través del establecimiento de reglas acuerdos garantizan una mayor estabilidad en el tiempo; la pertenencia a la institución va conformando pautas de conducta, rutinas e incluso decisiones en los miembros de las instituciones. Existen pocas instituciones que incluyan todos los aspectos de la vida de las personas e incluso éstas precisen sacrificar y renunciar a ciertos aspectos de la vida personal (afectos, intimidad, convicciones, estilo de vida, familia, patrimonio,

libertad, tiempo libre, imagen pública) al someterse permanente y totalmente a las pautas, reglas y restricciones de la institución. Es el caso de la “instituciones voraces”³⁴ que en la historia se han dado; en esta línea son casos relevantes de institución voraz, el partido comunista ruso (1917-1990) la orden religiosa de la Compañía de Jesús y el modelo de familia que impone un rol a la madre – sumisa que renuncia a su vida para estar dispuesta y sometida a las necesidades del resto del núcleo familiar. En el otro extremo estarían las instituciones poco formalizadas, con un mínimo de requisitos de ingreso y permanencia. Entre la gama de modelos de organización institucional que va desde las instituciones voraces a las que tienen un mínimo de pertenencia, es de considerarse que todas se refieren e influyen en alguna forma en el modo de pensar, de sentir, de comportamiento y de toma de decisiones, en la visión del mundo y posiciones sobre temas específicos. Las instituciones operan como una red o un sistema de reglas, restricciones con alcances formales e informales, con sanciones y recompensas por el cumplimiento directo o indirecto de los objetivos que integran y justifican la existencia de la institución. Algunas críticas formuladas a las explicaciones del institucionalismo es que tienden a ser conductistas, que no consideran el factor del contexto social más amplio y los elementos de una cultura más amplia en la que las instituciones se mueven y transitan. Adicionalmente se observa que el mundo simbólico de las personas y los grupos no se limita a conductas objetivas y medibles así como a decisiones como resultados y procesos complejos cuyos límites son impuestos en alguna forma por las instituciones; las restricciones, sanciones y recompensas no necesariamente tienen como referente fundamental la dinámica del intercambio del libre mercado e incluso influyen cuestiones de bienes (premios y castigos) no valuados en términos económicos, dado que hay bienes intangibles que en ciertos sectores de la sociedad son más relevantes que los bienes económicos, como la imagen pública o ciertas prácticas relacionadas con el arte, la educación y la filantropía. Aceptadas las críticas señaladas como prevenciones, la propuesta del institucionalismo constituye un nivel de análisis intermedio (entre los grandes procesos sociales, culturales y políticos de enorme alcance, componentes y permanencia histórica y el microanálisis de escenarios, casos, situaciones y circunstancias muy específicas en el tiempo y el espacio) que permite explicar las pautas de organización, estructura, reglas y efectos de los grupos sobre la vida de sus miembros. El universo simbólico es considerado en la vida de los grupos y las instituciones, junto con el entramado de premios y castigos, restricciones e incentivos institucionales de componentes objetivos y subjetivos, incluyendo la vertiente y las interacciones generadas desde fuera hacia dentro de las instituciones y las que van en sentido contrario. El contexto siempre es un factor que condiciona y afecta en algún modo la vida institucional, por muy ajena o aislada que pretenda constituirse u operar para lograr sus objetivos. Las variantes en el estudio de las instituciones aportan elementos de explicación que en la verificación empírica, la comparación de estructuras y resultados que podrían aportar no sólo a conocer con mejor evidencia empírica las instituciones en su complejo conjunto, sino que pueden contribuir a diagnosticar su estructura y resultados y a proponer mejoras institucionales y soluciones viables los problemas de diseño que se evidencien en ese plano analítico.

- **Organismos públicos de defensa no jurisdiccional de derechos humanos.** Son instituciones públicas creadas a través de una norma, que realiza sus funciones con fondos públicos y su trabajo se equipara a una revisión de control de la actuación del gobierno en sus diversos ámbitos desde el punto de vista del cumplimiento de su obligación de tutela de los derechos humanos vigentes por mandato constitucional. No es una función equiparable a la impartición de justicia porque las resoluciones que emita sobre un caso particular o una situación más amplia en que se vea comprometido el disfrute de un derechos o derechos específicos por una o varias personas, no constituyen una obligación para la autoridad señalada en su cumplimiento. La investigación que realiza el organismo de derechos humanos es informal y tiene por objeto evidenciar si hubo una violación a los derechos humanos por acción u omisión de una autoridad administrativa, principalmente del poder ejecutivo aunque también se puede incluir actos del legislativo y del judicial siempre y cuando se centre sobre aspectos administrativos y no relativos a sus facultades sustanciales (legislar, impartir justicia) Estos organismos no entran a campos electorales, jurisdiccionales estrictos y laborales. Se entiende que los derechos involucrados en estos campos están tutelados por procedimientos y autoridades específicas. Adicionalmente, en el modelo de defensor del pueblo propio de varios países de las Américas, también difunde y estudia las implicaciones de los derechos humanos y sólo en algunos casos en las legislaciones Existen muchas críticas a este modelo, sobre todo por la baja efectividad de las actuaciones de dichos organismos para recomendar la restitución del goce derechos, reparar el daño y sancionar a los responsables de presuntas violaciones de derechos humanos. Otra área de cuestionamiento es la real autonomía de los titulares de estas organizaciones. En general, muchos organismos públicos por ley deben ser autónomos e imparciales en sus actuaciones, por la trascendencia de su función pública, unas áreas con más relevancia que otros, como las funciones electorales, laborales y la impartición de justicia. En la práctica, las maniobras facciosas, partidistas, proclives a unos intereses privados por encima del interés público e incluso un manejo partidista de la función pública son parte de las acusaciones que se han dirigido a algunos organismos públicos de derechos humanos. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley de la CEDHJ (Artículo 3) la Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito. La Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene como finalidad esencial la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos. En lo sucesivo, cuando en el presente ordenamiento se mencione a la Comisión, deberá entenderse que se trata de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Con relación al procedimiento ante la Comisión para resolver una queja, debe ser breve, sencillo y gratuito; sólo estará sujeto a las mínimas formalidades que se requieran en la investigación de los hechos buscando siempre la conciliación. Se tramita además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez procurando el contacto directo con quejosos y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas. El principio de concentración abarcará no sólo la acumulación del trámite de los expedientes de queja, sino también, a través de su resolución, violaciones reiteradas por parte de los servidores públicos de las diversas instituciones de gobierno que hacen probable la existencia de violaciones a los derechos humanos. El principio de concentración se aplicará también cuando

los patrones definidos de transgresión se deriven de la actuación de servidores públicos que pertenezcan a una misma dependencia. Sin perjuicio de analizar cada caso particular y recomendar sanciones individuales, la Comisión revisará los patrones de violación a los derechos humanos imputables a autoridades y servidores públicos cuando acumule quejas bajo este principio. (Ley de la CEDHJ Artículo 47) Sobre el alcance de la actuación de la CEDHJ debe señalarse que cuando se presenten distintas quejas por supuestas violaciones a los derechos humanos de los grupos vulnerables radicados dentro del Estado, que evidencien patrones definidos de transgresión de sus derechos, la Comisión concentrará los expedientes y emitirá la resolución correspondiente. Independientemente de ello, cualquiera que sea la etapa del procedimiento, podrá expedir un pronunciamiento al respecto. (Ley de la CEDHJ (Artículo 48) La conciliación es el procedimiento por el cual la Comisión en cualquier momento, escuchando las posturas del agraviado y de la autoridad o servidor público presunto responsable, gestiona un acuerdo entre ellos para terminar con el conflicto planteado, siempre que no se trate de violaciones graves a los derechos humanos o que afecten intereses de terceros. Ley de la CEDHJ (Artículo 67) Se consideran violaciones graves a los derechos humanos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida o a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, así como las conductas que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias. Cualquiera que sea la etapa del procedimiento, la Comisión podrá realizar acciones de conciliación con la autoridad o servidor público, con el fin de lograr una solución inmediata a la violación haciendo de su conocimiento en qué consiste el procedimiento de conciliación a través de la dirección de Quejas, Orientación y Seguimiento o de las visitadurías. Asimismo, lo mantendrá informado del avance del trámite hasta su total conclusión. La autoridad o servidor público que participe en una conciliación dispondrá de quince días naturales a partir de la recepción de la propuesta de la Comisión, para responderla por escrito mediante informe y enviar las pruebas que considere pertinentes. Si la autoridad o servidor público acepta la conciliación, se concluirá el expediente siempre que acredite, dentro del término de diez días naturales a partir de la recepción de su informe, haber dado cumplimiento a la misma. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando así lo requiera la naturaleza del asunto. Ley de la CEDHJ (Artículo 68)

- **Población.** Este actor colectivo se constituye por la población (residente o de paso) por el estado de Jalisco; las constituciones federal y estatal se refieren al conjunto como todo individuo o toda persona, al indicar la protección constitucional a sus derechos frente a la actuación del gobierno directamente y frente a otras personas e intereses en forma indirecta. En tales términos, es de considerarse que el sujeto primordial en materia de derechos humanos y por la actuación del gobierno (de cualquier índole o nivel) es la población, una de cuyas partes es la ciudadanía, que es una categoría que es relevante desde el punto de vista político electoral. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 1) indica que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. La Constitución Política del Estado de Jalisco (artículo 4) precisa que toda persona, por el sólo hecho

de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento.

- **Policía: mando operativo.** En el estado de Jalisco está asignado a las siguientes autoridades: (Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, artículo 7) I El Gobernador del Estado; II. El Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social; III El Director General de Seguridad Pública; y IV los directores de los cuerpos de seguridad pública del Estado. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo, a los cuerpos municipales de seguridad pública, que están bajo el mando del Presidente Municipal en los términos del reglamento correspondiente, los que deben acatar las órdenes que el Gobernador les trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o de alteración grave del orden público.

- **Policía: personal operativo.** La ley citada especifica quiénes se consideran cuerpos de seguridad pública del Estado: (Artículo 8) I. La Dirección General de Seguridad Pública del Estado, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento; II. Los custodios y preceptores al servicio de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social en el Estado; III. Los cuerpos de seguridad pública municipales, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento; IV. El cuerpo operativo de la Unidad Estatal de Protección Civil, con carácter de auxiliar; V. Los cuerpos de bomberos municipales sólo con el carácter de auxiliar; y VI. Los demás que existan o en el futuro se constituyan con estricto respecto a la Ley.³⁵

- **Policía:** se refiere a la institución u organismo público gubernamental que forma parte del gobierno que realiza facultades de seguridad pública, junto a las dependencias de procuración de justicia y aquellas responsables de la administración de las prisiones, las dedicadas a la protección civil y bomberos. Según el ámbito de gobierno al que pertenezca, recibe la denominación de policía preventiva municipal, estatal y federal. Aunque el nombre de policía parece relacionar las policías preventivas y las así llamadas “judiciales” en la práctica realizan notoriamente funciones diversas. Las policías judiciales o investigadoras (o ministeriales) son un órgano auxiliar del Ministerio Público en la investigación de los delitos perseguidos por denuncia o por mandato de ley. Las principales características del poder de policía en general es que carece de una normatividad reglamentaria detallada (manual de operaciones) en la mayoría de los casos y se deja “a criterio” del elemento de policía el cumplimiento de las órdenes de los mandos. El riesgo de esta característica en las corporaciones de policía estatales y municipales en México es una frecuente actuación arbitraria y violatoria del principio de legalidad a que está sujeta toda autoridad pública en nuestro país. El problema se vuelve tan complejo en la medida que intervienen elementos como la preparación y el perfil del policía, las órdenes y las intenciones políticas de los mandos policíacos y civiles. La discrecionalidad de la policía explicaría la causa de la violencia policial a propósito de tratar de igual forma infracciones leves y delitos penales.

- **Seguridad pública como función estatal.** Según la constitución política federal (Artículo 21, párrafo 8) la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Ignacio Carrillo Prieto afirma que el concepto de seguridad pública se centra en la actividad dirigida en la protección de personas y bienes, así como en el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano que son finalidades inseparables (Carrillo Prieto, 2004, Página 12) Es conveniente señalar que cuando en materia de derechos humanos y la función pública del gobierno, el factor primordial al que se refiere es la población como beneficiado y principal actor con quien hay interlocución; el elemento de “ciudadanía” es significativo desde el ámbito de la función político electoral, que está restringido sólo para quienes tengan la calidad de ciudadanía. En cambio, la protección que brinda el gobierno en general y las policías en particular se refieren a todas las personas y no sólo a los ciudadanos. El orden público tiene que ver con un estado de interacción entre las personas en una sociedad sin provocar daños a las personas ni sus bienes. Este concepto pertenece al concepto de Estado liberal en su consolidación histórica inicial (fines del siglo XVIII) en el mundo occidental. La seguridad pública alude a una responsabilidad del estado y el poder político del gobierno que no admite un poder mayor que se construye sobre una base de legitimidad y legalidad frente a la comunidad política (el pueblo de ciudadanos) y la población quien es sujeto de su ayuda y su control en cierta forma.

- **Seguridad pública estatal:** es un servicio cuya prestación corresponde en el ámbito de su competencia al Estado y a los municipios, respetando a la ciudadanía y las garantías que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y el respeto a los derechos humanos.³⁶ La seguridad Pública como organismo estatal está al mando del poder ejecutivo estatal: (según el artículo 2 de la Ley Orgánica del poder ejecutivo del Jalisco) delegar, cuando no exista disposición contraria para ello, algunas funciones para su debido despacho y atención. (...) a una Secretaría de Seguridad Pública Prevención y Readaptación Social: cuyas facultades son las siguientes conforme a lo dispuesto en el artículo 38 bis de la norma citada: conducir y proporcionar los servicios de seguridad pública en el ámbito de su competencia, prevención y readaptación social, asistencia y apoyo a reos liberados, así como de diseñar e implantar los lineamientos estatales en materia criminal y de prevención del delito, fundando sus acciones en la integridad y derechos de las personas, en la preservación de las libertades y la paz pública y el respeto y preservación de los derechos humanos.³⁷

- **Seguridad pública; función pública municipal:** Según la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco,³⁸ artículo 101) en cada Municipio debe existir la policía preventiva municipal, bajo el mando del

Presidente Municipal. La policía preventiva municipal debe acatar las órdenes que el Gobernador les transmita, sólo en los casos que éste juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden público; el artículo 102 completa: La organización de la policía preventiva municipal debe ser regulada mediante los reglamentos municipales que para tal efecto aprueben los Ayuntamientos respectivos. Al frente de dicha policía debe estar un servidor público designado por el Presidente Municipal, con las funciones que señale el reglamento respectivo, y que puede ser removido por mayoría absoluta de votos de los integrantes del Ayuntamiento, por causa justificada.

1.5. Hipótesis de trabajo

A partir de estas consideraciones teóricas de la teoría institucional, se propone las siguientes hipótesis a comprobar, a partir de los informes anuales y el texto de las recomendaciones emitidas por la CEDHJ entre 1997 – 2007 que emergen de la intersección institucional de las policías con la CEDHJ que evidencian elementos del desempeño de las los policía en Jalisco desde la perspectiva de los derechos humanos:

- 1) La CEDHJ en sus recomendaciones a las policías del estado de Jalisco enfatizan las medidas sancionadoras individuales, lo que acentúa el rechazo a su función realizada sin enfatizar el factor de mejora institucional del gobierno.
- 2) La CEDHJ en sus recomendaciones sigue un patrón espontáneo e incierto en la estructura de sus puntos recomendatorios y descontextualiza las recomendaciones de la actuación de las diversas autoridades sobre la materia de los derechos humanos en el estado; tal estrategia le hace perder impacto y receptividad de sus recomendaciones.
- 3) La CEDHJ en sus recomendaciones a los cuerpos de policía, no considera los problemas estructurales y situacionales reiteradas que son fuente de violaciones frecuentes a los derechos de la población, incluyendo el trato autoritario y represivo de las policías en Jalisco hacia su interior y el que aplica a la población.
- 4) La intervención de la CEDHJ en el periodo analizado no parece ser un factor que disminuya los casos de quejas y presuntas violaciones a los derechos humanos fundamentales por parte de las corporaciones de policía a cargo del gobierno estatal y los gobiernos municipales en el estado.
- 5) El patrón de presuntas violaciones a los derechos humanos fundamentales por parte de las corporaciones de policía en Jalisco corresponde a una línea de actuación ordenada y promovida por el alto mando político correspondiente y

no obedece a casos aislados y de malos elementos individuales. En todo caso, la vertiente de casos que motivan las quejas de la población ante la CEDHJ revela un daño colateral originado en enfatizar el papel represor y violento que se ha asignado a las corporaciones de policía en el estado desde tiempos inmemoriales.

¹ Guy Peters (2003) El nuevo institucionalismo, Gedisa, España, 253 p.

² Goodin, Robert E (2003) "Las Instituciones y su diseño" en Goodin, Robert E, (Coordinador) Teoría del diseño institucional, Colección Ciencia Política, Gedisa, 351 páginas.

³ González Ruiz, Samuel, López Portillo V Ernesto, Yáñez José Arturo, **Seguridad Pública en México, Problemas, perspectivas y propuestas**, UNAM, serie Justicia México, 1994, página 35. En esta parte se hace una lectura libre del texto citado.

⁴ González Ruiz, 1994, páginas 44-46. Sugieren los autores distinguir con detalle el concepto de seguridad pública, con relación a otros matices de la seguridad: jurídica e interior del estado. Su confusión sigue causando de muchos problemas en este país: **Seguridad jurídica**: certeza de los efectos de los actos y acuerdos legales, públicos y privados en un marco normativo constitutivo determinado. Se garantiza a las personas su integridad, sus bienes y derechos no serán afectados por terceras personas; caso de que lo fueran, la seguridad que el daño será reparado (González Ruiz, 1994, página 44) **Seguridad del estado y nacional**: en las relaciones entre estados se refiere al equilibrio y el respeto a la integridad de los gobiernos y los estados entre sí. La seguridad interior del estado alude a la integridad y vigencia del sistema legal, donde rigen los poderes públicos y el respeto a los derechos de toda la población en la convivencia social pacífica. (González Ruiz, 1994, página 46-50)

⁵ Cfr. Zaffaroni, Eugenio R, Tratado de Derecho Penal, I Editar, Buenos Aires, 1980, página 61; en González Ruiz, 1994, página 49.

⁶ **Referencias**: Bailey, John y Jorge Chabat (2003). "Introducción". En: John Bailey y Jorge Chabat. *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. México, Plaza y Janés, pp. 15-77. Peñaloza, Pedro José (2002). "La seguridad pública: más allá de policías y ladrones". En: Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas. *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y Procuraduría General de la República, pp. 241-274. Peñaloza, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (2002). "Introducción". En: Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas. *Los desafíos de la seguridad pública en México*, pp. 15-18. Zepeda Lecuona, Guillermo (2003). "Ineficiencia al servicio de la impunidad. Las organizaciones de la procuración de justicia en México". En: John Bailey y Jorge Chabat. *Crimen transnacional y seguridad pública*, pp. 103-148. Anaya M. Alejandro et al, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, CDHDF, México 2005 página 124

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) Artículo 21.

⁸ Carrillo Prieto, Ignacio (2004) "Policía y Estado Democrático de Derecho, Porrúa, México.

⁹ Frühling E, Hugo (2004) "Calles más seguras, Estudios de policía comunitaria en América Latina" Banco Interamericano de Desarrollo (Página 1-38)

¹⁰ Infracción administrativa es una conducta que altera el orden público, pero que de ninguna manera perjudica gravemente la salud o las posesiones de las personas o de la comunidad. Para el Distrito Federal, las infracciones y sanciones administrativas están contenidas en los artículos 23 al 32 de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal. Prevé como responsables administrativos de las infracciones cívicas a las personas mayores de 14 años. Se trata de conductas que el juez cívico conocerá y sancionará mediante alguna de las siguientes penas: el arresto (que no excederá de 36 horas), la multa (desde uno hasta 30 días de salario mínimo vigente, dependiendo de la falta) o acordará el infractor con el juez cívico pagar la sanción con trabajo en favor de la comunidad. CDHDF, Derechos Humanos y Seguridad Pública, México 2006, página 23.

¹¹ Delito es una conducta u omisión que daña gravemente la integridad de las personas o de una comunidad en lo que se refiere a sus propiedades, posesiones o bienes. Los responsables de un delito pueden ser uno o varios como autores intelectuales o materiales. En el Código Penal se encuentran descritos los delitos que se castigan con multa o privación de la libertad que no podrá exceder, en ningún caso, de los 50 años. Para tal efecto, al Poder Judicial le compete únicamente juzgar y sancionar a la persona acusada con base en las pruebas e investigación que aporten el Ministerio Público y la policía judicial. CDHDF, Derechos Humanos y Seguridad Pública, México 2006, página 23.

¹² Se trata de lo **Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley**; ONU, 7 septiembre de 1990, el **Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley**, ONU, 17 diciembre de 1979 así como la Declaración **sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder**, ONU, 29 de noviembre de 1985

¹³ Este punto llama la atención porque no es común que se registren los servicios de auxilio proporcionados a otras autoridades en el ejercicio de sus facultades, o que se refieran las intervenciones de auxilio a la población por parte de los elementos de policía, al menos no aparece con tanta nitidez y contundencia como el reporte de "personas detenidas" por las policías municipales, como si fuera lo relevante de las instituciones de policía, su lado violento que es necesario aplicar cuando sea necesario.

¹⁴ Herrendorf, Daniel, **El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos**, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 1990, páginas 96-116.

¹⁵ Rover, Cees de, **Servir y Proteger, Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y Seguridad**, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra 1998, página 151.

¹⁶ Tómesse el caso del reglamento de policía y buen gobierno de Guadalajara.

REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DE GUADALAJARA	
Faltas	Sanciones

	Salario mínimo vigente	Horas de arresto
Artículo 13.- Se consideran faltas a las libertades, al orden y paz públicos, sancionándose de acuerdo al tabulador correspondiente, las siguientes (...) fracción XXV.- Ingerir bebidas embriagantes en la vía o lugares públicos no autorizados; artículo 13 BIS.- En el caso de la fracción XXV del artículo anterior, cuando de manera pacífica se ingieran bebidas alcohólicas en las afueras del domicilio particular de alguno de los presentes, los elementos de la policía los invitarán, hasta en dos ocasiones, a ingresar al domicilio, procediendo, en caso de negativa, en los términos del presente reglamento. <i>(Reforma aprobada en sesión ordinaria del Ayuntamiento celebrada el día 30 de junio del 2005 y publicada el 12 de agosto del 2005 en el Suplemento de la Gaceta Municipal)</i>	2 a 10	12 horas
Artículo 14.- Son faltas a la moral pública y a la convivencia social, sancionándose de acuerdo al tabulador correspondiente, las siguientes: III.- Sostener relaciones sexuales o actos de exhibicionismo obsceno en la vía o lugares públicos, terrenos baldíos, centros de espectáculos, interiores de vehículos, o en lugares particulares con vista al público;	10 a 25	36 horas
Artículo 14, fracción IV: Promover, ejercer, ofrecer o demandar, en forma ostensible o fehaciente, servicios de carácter sexual en la vía pública. En ningún caso podrá calificarse esta falta basándose la autoridad en la apariencia, vestimenta o modales de las personas; <i>(Reforma aprobada en sesión ordinaria del Ayuntamiento celebrada el día 30 de marzo del 2006 y publicada el 04 de mayo del 2006 en el Suplemento de la Gaceta Municipal)</i>	5 a 20	36 horas

Las reformas señaladas en la primera y la tercera cita legal, evidencian el tipo de incidentes a que daba lugar la disposición. Sobre la fracción XXV del artículo 13, de incidentes vecinales menores por ingerir bebidas embriagantes en la vía o lugares públicos no autorizados, por la forma de proceder de la policía escalaban a incidentes mayores; la reforma evidencia que es posible un tratamiento policial menos propicio al trato duro y la violencia. En el caso de la fracción III del artículo 14 surge la pregunta sobre qué pudiera ser calificado como "acto de exhibicionismo obsceno" por un elemento de policía con un bajo perfil profesional. La fracción IV del artículo 14 lleva directo a numerosos incidentes en los que se señalan actuaciones arbitrarias, extorsiones y aplicación arbitraria de multas: bajo qué consideración se califican los "servicios de carácter sexual" en la vía pública? Esta disposición lleva a numerosas personas a un terreno incierto y propicio para la actuación arbitraria del municipio por incluir en el promover, ejercer, ofrecer y demandar los tales servicios sexuales. Surge la pregunta si con esta disposición se abre la puerta a una extorsión sistemática y tolerada por parte de los organismos públicos municipales en contra de la población relacionada con el trabajo sexual. El tema es del más alto interés.

¹⁷ Varenik, Robert O, **Acconuntability, sistema policial de rendición de cuentas, un estudio internacional comparado**, Instituto para la Seguridad y la Democracia, México, 2005, página 23. Se sigue en esta parte una interpretación libre de las aportaciones del autor.

¹⁸ Varenik, Robert O, 2005, página 30 – 31.

¹⁹ Las y los policías tienen los mismos derechos que cualquier otra persona. Durante la prestación de su servicio gozan de garantías específicas relacionadas con su trabajo, tales como:

Protección de su vida y su integridad física. Las y los policías deben contar, de manera gratuita y suficiente, con el equipo necesario para el desarrollo de sus funciones. También tienen derecho a su legítima defensa, de acuerdo con la legislación penal, cuando sean agredidos en forma no revista i provocada.

No ser discriminado. Ningún policía debe ser discriminado por razones de género, raza, forma de pensar, religión, condición social, orientación sexual o política. Todo policía debe tener las mismas oportunidades de bienestar y desarrollo. Tanto las tareas de mayor interés como las menos atractivas o desagradables le deben ser asignadas de manera equitativa y razonable (artículo 2° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Respeto a su dignidad. Las y los policías deben recibir un trato respetuoso de sus superiores, del personal administrativo y de la ciudadanía, aun en el caso de haber cometido una falta. Sus superiores no deben someterlos a tratos humillantes o degradantes ni edicarles calificativos ensivos.

Respeto a su prestigio o reputación. Toda la información que se difunda sobre su persona tiene que ser con apego a la verdad y sin intención de provocarle un daño moral.

Capacitación. Todas y todos los policías tienen derecho a recibir capacitación técnica y formación humanística que incluya aspectos legales de derechos humanos.

Salario digno. Con base en el apartado B del artículo 123 constitucional, la o el policía, como cualquier otro trabajador, tiene derecho a recibir un salario adecuado, que le permita vivir dignamente y cubrir sus necesidades familiares de alimentación, vestido, vivienda, descanso, educación, atención médica, recreación, etc., por lo tanto, no debe rebajarse aceptando dádivas o sobornos. Es estrictamente necesario que reciba un salario digno y a tiempo. Cualquier deducción de ingresos no prevista en la ley debe comunicársele por escrito, justificando el descuento. Las compensaciones salariales que periódicamente se otorgan a las y los agentes que realizan el mismo trabajo no podrán ser canceladas ni suspendidas, ya que en realidad forman parte de su sueldo.

No se les podrá sancionar con una multa mayor al importe de su salario de un día, por lo que la suspensión indebida de su bono de actuación o compensación de toda una quincena por una falta cometida está prohibida. Ningún policía puede desempeñar su cargo con un sueldo que le corresponda a otro de distinta jerarquía. No es correcto que se promueva a alguien a un puesto superior y perciba los ingresos anteriores.

Equipo de trabajo. Las y los policías deben disponer de los uniformes reglamentarios, las herramientas de trabajo y los útiles que requieran para el ejercicio de su labor, sin que por ello deban pagar o sufrir algún descuento, aun en el caso de los policías de la Academia.

Seguridad social. Las y los policías deben gozar, cuando menos, de las mismas prestaciones de seguridad social que los demás trabajadores al servicio de los gobiernos federal, estatal municipal.

Estabilidad en su carrera oficial. Todo (a) policía debe disfrutar de estabilidad y permanencia en el trabajo y tener la oportunidad de hacer una carrera policial en la que se tomen en cuenta sus méritos antigüedad en u servicio. CDHDF, Derechos Humanos y Seguridad Pública, México 2006, página 22.

²⁰ Las estadísticas sobre las personas detenidas por infracciones administrativas publicado por la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara indican el número de personas detenidas por delitos del fuero común y por delitos del fuero federal; los números parecen sólidos, pero omiten los datos sobre cómo fueron calificadas tales detenciones, al tenor de que el desempeño de la policía llega a la detención y consignación de las personas ante la autoridad competente que corresponda. Fuente: <http://seguridadpublica.guadalajara.gob.mx/faltas-admon.htm>

²¹ Suárez de Garay, María Eugenia, **Los policías, una averiguación antropológica**, ITESO – Universidad de Guadalajara, 2006. Este es un trabajo del más alto interés para entender los rasgos antropológicos de la institución de policía en nuestro país a través del discurso de los actores que viven desde dentro la institución policial.

²² Comisiones públicas de derechos humanos Se establecen mediante el artículo 102, apartado B, de la CPEUM en el cual se instituye que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados establecerán organismos de protección de los derechos humanos. A estos organismos se les conoce en la actualidad como comisiones públicas de derechos humanos y tienen competencia para intervenir en casos de violaciones a los derechos humanos que contempla el orden jurídico mexicano, ocasionadas por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Son organismos con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Entre sus principales atribuciones se encuentran las de formular recomendaciones públicas autónomas —no vinculatorias (véase *Recomendación*)—, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas (CPEUM: artículo 102, apartado B). Se busca con ello lograr la reparación de las citadas violaciones; denunciar mediante informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos (Fix-Zamudio, 1999: 403). Los temas en los que estos organismos no tienen competencia son los de carácter electoral, laboral y jurisdiccional. Entre los nombres que se han designado en los diferentes países podemos destacar, Comisionado Parlamentario, *Médiateur*, Abogacía Popular, Defensor del Pueblo, Promotor de la Justicia, Procurador de los Derechos Humanos, Ombudsman (véase *Ombudsman*), etcétera.

Referencias: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cualquier edición actualizada. Fix-Zamudio, Héctor (1999). "El ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México". En Héctor Fix-Zamudio. *Protección jurídica de los derechos humanos*. México, CNDH, pp. 347-412. Anaya M. Alejandro et al, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, CDHDF, México 2005 página 22

²³ **Referencias:** Fix-Zamudio, Héctor (1999). "El ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México". En: Héctor Fix-Zamudio. *Protección jurídica de los derechos humanos*. México, CNDH, pp. 347-412. Instituto Sueco (2000). *La institución del "Ombudsman"*. En: http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/spanish/factsheets/SI/La_institucion_del%20Ombudsman_di71kOdc.pdf Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 1992. Nilsson, Per-Erik (1986). "El ombudsman, defensor del pueblo ¿o qué?". En: Per-Erik Nilsson, et. al. *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Anaya M. Alejandro et al, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, CDHDF, México 2005 página 97.

²⁴ Natarén N. Carlos (2005) La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México, Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos, CNDH, México.

²⁵ La denominación genérica del ombudsman proviene de las tribus germanas medievales, las cuales lo aplicaban a un tercero ajeno a un conflicto, quien tenía como labor recibir las sanciones de la familia culpable y, arrepentida de un conflicto, dársele a la familia de la víctima. Con el tiempo se aplicó a una especie de representante, de ahí pasó al derecho constitucional sueco, dándosele el significado, representante, comisionado, protector, mandatario, comisionado o representante del Parlamento y en consecuencia, protector de los derechos de los ciudadanos. (Natarén, 2005, Página 27)

²⁶ Programa Global, Action 2 (2008) Propuesta de Reforma Constitucional en materia de derechos humanos elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos, México P 110-117)

²⁷ Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 3.

²⁸ Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo **Artículo 7º.-** Son atribuciones de la Comisión (...)

²⁹ Marsh D, y Stoker, G, (1995) Teoría y métodos de la ciencia política, Alianza Editorial, México.

³⁰ Según las aportaciones de Butler, 1958, Sait, 1938, Blondel, 1976 y Cowling, 1963; la vertiente formal – legal es desarrollada por Eckestein, 1979 Wolf, Phillips, 1972, Finer, 1932 y Mackenzie, 1967; Drewry, 1995; la vertiente histórica comparativa es desarrollada por Wilson, 1899, Finer, 1932, Chapman, 1959.

³¹ March, James G y Olsen Johan P. (1989) "El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política" (estudio introductorio de Rodolfo Vergara) Fondo de Cultura Económica, México.

³² El gobernador de Jalisco tiene unas facultades específicas, de acuerdo al artículo 50 de la constitución política de Jalisco, con relación a la seguridad pública y la función de policía y son las siguientes según la ley orgánica del poder ejecutivo citado, fracciones: XII. Vigilar la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las fuerzas armadas del Estado, pudiendo, con autorización del Congreso, celebrar convenios para descentralizar la organización y supervisión de las funciones de seguridad pública, con participación de los municipios y colaboración de los particulares, en su caso; XIII. Dar órdenes a la policía preventiva municipal en aquellos casos que bajo su responsabilidad juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; XV. Facilitar al Poder Judicial el auxilio que necesite para

el ejercicio de sus funciones y hacer que se cumplan las sentencias de los tribunales; XVI. Conceder, conforme a las leyes, indulto, reducción o conmutación de pena; XVII. Celebrar convenios con los gobiernos federal y de los estados para que los reos sentenciados por delitos del orden común, puedan cumplir las sanciones privativas de libertad en establecimientos ubicados fuera de la entidad; XVIII. Celebrar convenios con la Federación, con los municipios y con particulares, respecto de la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, conforme a las disposiciones de esta Constitución y las leyes.

³³ I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que residirá en la cabecera municipal. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. II. Los ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, regidores y síndicos electos popularmente, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en el número, las bases y los términos que señale la ley de la materia. Los regidores electos por cualquiera de dichos principios, tendrán los mismos derechos y obligaciones. Los municipios, a través de sus ayuntamientos, tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos (Artículo 79) I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; II. Alumbrado público; III. Aseo público, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos de su competencia; IV. Mercados y centrales de abastos; V. Estacionamientos; VI. Cementerios; VII. Rastro; VIII. Calles, parques y jardines, y su equipamiento; **IX. Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;** y X. Los demás que deban prestarse, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y lo permita su capacidad administrativa y financiera.

³⁴ Coser, Lewis A. Las instituciones voraces. Fondo de Cultura Económica, México, 1974

³⁵ Para la adecuada prestación del servicio y con estricto respeto a la autonomía municipal, las autoridades estatales podrán celebrar convenios de coordinación, para efecto de dar cumplimiento al presente artículo. En lo que respecta a protección civil, se deberá respetar estrictamente lo dispuesto por las leyes General y Estatal de Protección Civil. El artículo 9 de la ley citada añade que se consideran como elementos de los cuerpos de seguridad pública, aquéllos a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente expedido por autoridad competente. No forman parte de los cuerpos de seguridad pública aquellas personas que desempeñen funciones de carácter administrativo o ajenas a la seguridad pública, aún cuando laboren en las dependencias encargadas de prestar ese servicio. Asimismo, queda prohibido que un elemento de seguridad preste simultáneamente su servicio con tal carácter, en un cuerpo de seguridad pública y privado.

³⁶ De acuerdo a la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, artículo 2, el contenido de esta función pública es, de acuerdo a I. Proteger y respetar la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas así como de sus bienes; II. Mantener el orden y la tranquilidad pública en el Estado; III. Promover y coordinar los programas de prevención de delitos e infracciones a las leyes y reglamentos del Estado; IV. Establecer los mecanismos de coordinación con el Ministerio Público, para auxiliarlo en la investigación y persecución de los delitos y de los delinquentes; V. Disponer la coordinación entre las diversas autoridades para apoyo y auxilio de la población, tanto respecto de la seguridad pública, como en casos de siniestros y desastres conforme a la ley de la materia; VI. Procurar la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor y el auxilio a las víctimas de hechos delictuosos; y VII. Combatir las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales, y desarrollar políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad, valores culturales y cívicos que induzcan al respeto a la legalidad.

³⁷ La Secretaría de Seguridad Pública de Jalisco tiene las siguientes competencias y facultades:

I. La conservación y mantenimiento del orden, la tranquilidad y seguridad pública en el Estado, así como la prevención social contra la delincuencia; II. Conducir en el Estado las normas, políticas y programas que derivan de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; III. La prevención del delito y de las infracciones penales y administrativas del ámbito de su competencia, así como el tratamiento en todos los ámbitos, de los individuos que se encuentren internos en alguno de los Centros de Prevención y Readaptación Social en el Estado, así como el control y administración de estos últimos; IV. Establecer la creación, estructuración y aplicación de los programas tendientes a prevenir y combatir los hechos delictivos, y en los que deben participar las diferentes instituciones policiales, las cuales se distribuirán de acuerdo a la gravedad de los delitos y al índice de criminalidad de la circunscripción territorial; V. Crear bancos de información que permitan el establecimiento de programas especiales que conlleven a la formación de una estrategia de prevención y combate a la delincuencia, así como a la coordinación para tal fin de los diferentes cuerpos policiales; VI. Diseñar, colaborar en la implantación y evaluar la política criminal del Estado, atendiendo a las modalidades sociales, económicas y culturales de la sociedad; VII. Captar, procesar, ordenar y analizar la información estadística criminal del Estado, para presentarla de manera oportuna y confiable a las distintas instituciones públicas involucradas en la prevención y combate al delito y brindar información a la comunidad, a fin de ampliar la cultura cívica en estas materias y prevenir los delitos; VIII. Establecer y organizar programas y actividades que tengan como fin la readaptación social del procesado o sentenciado durante la ejecución de la sentencia, así como el estricto seguimiento que se dé al cumplimiento de la sanción que se le impone, la cual se ceñirá a lo que establece la normatividad emitida para tal efecto; IX. Diseñar, implantar, conducir, coordinar y evaluar las funciones de apoyo y asistencia a reos liberados, preliberados o que deban ejecutar algún substitutivo penal en el seno social, procurando su eficaz y pronta reinserción social, disponiendo para ello de todos los mecanismos adecuados de concertación social y de participación de la comunidad que sean recomendables, dándole seguimiento a los asistidos durante el tiempo que sea necesario, para evitar la reincidencia, así como realizar los estudios necesarios en torno a este fenómeno, para prevenirlo y combatirlo; X. Crear sistemas tendientes a la reinserción social de los sentenciados; XI. Diseñar, implantar y evaluar instrumentos y programas de educación preventiva y de organización vecinal para la prevención del delito, apoyándose, entre otros, en medios eficaces de promoción y comunicación masiva; XII. Difundir entre la población los programas que se establezcan de manera particular y general, en materia de prevención del delito; XIII. Diseñar, implantar, impulsar y fortalecer la profesionalización del personal dedicado a las tareas de seguridad pública y readaptación social, a través de una rigurosa

selección de los aspirantes, de su capacitación en instalaciones adecuadas, de manera sistemática y continua, así como del Servicio Civil de Carrera y de la mejora de las condiciones laborales y salariales de este personal; XIV. Emitir las normas técnicas que deban regir en todo el Estado en cuanto a las características que deba reunir el personal de seguridad pública, así como de su desarrollo permanente y de los instrumentos, equipos, instalaciones y recursos en general que se apliquen para el desempeño de sus funciones; XV. Proponer al titular del Ejecutivo del Estado, todas las políticas y medidas que propicien una conducta policial basada en los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, y combatir de manera enérgica y eficaz cualquier abuso o desviación en la conducta policial, así como aplicar y dirigir dichas políticas en el ámbito de su competencia; XVI. Conducir las funciones y vigilar la aplicación de las resoluciones emitidas por la Comisión de Honor y Justicia de las diversas corporaciones policiales del Estado, en los términos de ley; XVII. Ejercitar las atribuciones que le confieren al Estado, las leyes reglamentarias del artículo 10 de la Constitución General de la República; XVIII. Administrar los recursos que le sean asignados a efecto de realizar una equitativa distribución de los mismos, entre las diferentes áreas que la integran asignado de acuerdo a las necesidades y requerimientos de cada una de ellas los recursos financieros, humanos y materiales de que disponga y de acuerdo a la normatividad existente para tal efecto; y XIX. Las demás que le sean encomendadas por el titular del Poder Ejecutivo o le confiera esta Ley y otras disposiciones legales aplicables.

³⁸ Alberto Cárdenas Jiménez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco, publica el decreto NUMERO 18503 del Congreso de Jalisco.

Capítulo 2 Actuación general de la CEDHJ

¿Qué ocurre cuando la CEDHJ actúa por quejas contra las corporaciones de policía en el estado de Jalisco por presuntas violaciones a los derechos humanos? Los informes anuales de la CEDHJ¹ dan cuenta de su actuación con las autoridades de Jalisco. En el capítulo 2 se muestran los número de tales actuaciones y en los siguientes capítulos se desglosa el contenido de tales actuaciones, para llegar al contenido de la interacción institucional con las corporaciones de policía. En este capítulo segundo se muestran los índices de unas actuaciones de la CEDHJ en cuanto a las orientaciones, las quejas, las conciliaciones y las recomendaciones emitidas entre 1997 y 2007. Estos datos se complementan con los datos que se muestran en el capítulo 3 que dan cuenta de algunas de acciones de la CEDHJ con relación a las autoridades públicas estatales y municipales en general y las corporaciones de la policía estatal y las adscritas a los gobiernos municipales de Jalisco y evidencian algunos factores de su desempeño con relación a los derechos humanos. Estos factores son: las autoridades señaladas en las quejas, los actos violatorios y los derechos humanos que se señalan en las quejas y las recomendaciones durante el periodo de estudio. La información del capítulo 3 contrasta lo relativo a todas las autoridades y lo que toca a las policías de Jalisco. En el capítulo 4 y 5 se profundiza sobre el contenido de las recomendaciones dirigidas a las policías de Jalisco por la CEDHJ, de cuyo contenido se evidencia un espectro amplio de la institución policial a partir de su intersección con el organismo defensor de derechos humanos entre 1997 y 2007.

Las tablas 1 y 2 (anexas al final del presente capítulo) sintetizan datos de los informes institucionales cada año del periodo analizado. La CEDHJ presta el servicio de orientación y consultoría a las personas que lo soliciten, sobre sus derechos y sobre cómo defenderlos; de igual forma, la CEDHJ recibe quejas en contra de autoridades administrativas del estado, con relación a las cuales puede llegar a acordar una conciliaciones con la autoridad (con el conocimiento de la parte quejosa) o emitir una recomendaciones a partir de los hechos de las quejas. De estas operaciones se muestran las cifras institucionales.

Otros datos contenidos en los informes citados (la edad de las personas quejas, el estrato social de las personas que promovieron las quejas,² los dictámenes médicos prestados, las causas por las que se archivan las quejas, así como las líneas generales de trabajo, la referencia de si los quejosos eran víctimas del delito o probables responsables de los delitos) se omitieron en el presente estudio porque falta de consistencia y seguimiento. En algunos informes se reportan datos relativos a algunas actividades de difusión y de capacitación en materia de la CEDHJ pero se omiten consideraciones sobre su impacto, por lo que aparecen como datos aislados; un ejemplo es el número de conferencias y número de participantes en ellas, de la evaluación o elementos que permitan ponderar de algún modo el impacto de tales actividades; de ahí que se prefiriera omitir el análisis de esta información en el periodo considerado.

Los indicadores evidenciados entre 1997 y 2007 en esta parte, se muestran las tablas relativas a los señalamientos cuantitativos que dan cuenta sobre el número de orientaciones y quejas, conciliaciones y recomendaciones (así como otros elementos estadísticos) presentados por año, así como el dato sobre cuántas recomendaciones se emitieron y cuántas conciliaciones se acordaron por cada año del período. La información institucional de la CEDHJ sobre su trabajo se concentra en dos tablas: la tabla 1 **Orientaciones, quejas, conciliaciones y recomendaciones, CEDHJ por año**, y adicionalmente muestra el género (femenino y masculino) de las personas agraviadas por los actos de autoridad en las quejas presentadas por año y por todo el periodo. La tabla 2 **Recomendaciones de la CEDHJ 1997 – 2007: días transcurridos entre la queja de origen y número de quejas por recomendación**. En cada parte se analizan los datos algunas implicaciones a partir de la evidencia considerada. Sólo en el rubro de recomendaciones se puede distinguir

2.1. Orientaciones

Un acto **de orientación** en materia de derechos humanos, a cargo de la CEDHJ, es una operación derivada de las facultades de un funcionario de la CEDHJ por el que se informa a cualquier persona que acude presencial o virtualmente ante cualquier funcionario de la CEDHJ. Cada actuación de orientación a la población es un servicio que presta el personal de la CEDHJ adscrito al área de atención a la población a las personas que acuden o se comunican con la CEDHJ las 24 horas de cada día de manera presencial o vía telefónica. Cada atención a la población se registra para los efectos del informe institucional. Algunas orientaciones se refieren a la materia de derechos humanos y cualquier otro aspecto legal que involucre. En algunos casos con la orientación, se emite un oficio dirigido a alguna autoridad solicitándole brindar la atención correspondiente, de ser procedente la petición de la persona. Por lo general se orienta a las personas sobre el tipo de asunto que le preocupa, la ley que lo rige, la autoridad competente y el procedimiento aplicable para la satisfacción de sus derechos y sus intereses implicados. De cada orientación proporcionada se hace constar para las estadísticas de las actuaciones institucionales de la CEDHJ por periodo. En algunos informes se menciona el tema de las orientaciones.³

De acuerdo a los informes anuales de la CEDHJ, entre 1997 y 2007 se proporcionaron 86 mil servicios de orientación a la población, con promedio anual de 8,607 orientaciones por año. Entre 2001 y 2005 se registró un incremento de 5 mil a más de diez mil orientaciones por año; en 2006 y 2007 hubo un notorio decremento al pasar a 8 mil orientaciones proporcionadas por la CEDHJ. El rubro relativo a las orientaciones brindadas, si bien en algunos informes detalla la frecuencia de las orientaciones, las autoridades, los temas relacionados y algunos casos relevantes en cada año del que se informa, en algunos informes se omite esta información y se reduce a señalar el número de orientaciones por mes y por el año completo.

A propósito del incremento de las orientaciones solicitadas en el ejercicio de 2001, en el informe anual correspondiente se manifiesta: “Las estadísticas nos muestran que la tendencia de las orientaciones es al alza: en 1999 se solicitaron 3,217 frente a las 5,491 de 2000 y las 11,137 de 2001 (...) En 2001, un número considerable de personas que acudieron a la Comisión afirmaron tener problemas de atención por parte de personal del Instituto Mexicano del Seguro Social, o desconocía cómo hacer trámites ante éste. A ellas se les canalizó a la Coordinación Delegacional de Atención y Orientación al Derechohabiente del propio instituto, para que por medios conciliatorios se resolviera el problema. Durante el año pasado se entregaron 4,253 oficios dirigidos a diversas áreas de diferentes dependencias de gobierno municipales, estatales y federales. Muchos de éstos reciben respuesta, en los que se informa sobre la atención que se le dio a la o a las personas canalizadas. También el área de guardia ha servido como puente de comunicación para ayudar a personas en circunstancias especiales que tienen que ser atendidas por otras dependencias del propio gobierno o por asociaciones civiles de asistencia. (CEDHJ, Informe 2001, página 26) A propósito de que las orientaciones solicitadas a la CEDHJ reflejar problemas con el trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social, no se evidencia posteriores referencias que confirmen esta explicación.

No se encontró ningún otro factor que permita explicar con mayor certeza, el aumento generalizado de las orientaciones solicitadas por la población y proporcionadas por la propia CEDHJ; tampoco existe evidencia sobre si desde la CEDHJ se haya respondido con un programa o un mecanismo institucional realizado ante el incremento significativo en las orientaciones.

Como explicaciones tentativas, podría decirse que el incremento en las orientaciones solicitadas: 1) Obedeció a un mayor interés de la población sobre el tema de sus derechos; la población acudió a la CEDHJ a partir de la promoción institucional para resolver sus dudas legales de diversa índole, incluyendo las de derechos humanos. 2) El incremento de las orientaciones brindadas a partir de 2001, coincide con un aumento en las quejas ante la CEDHJ (que pasó de 2,900 en el año 2000 a 3,300 en el año 2001) Las cifras muestran que el periodo de Francisco Ramírez Acuña como gobernador del estado de Jalisco, aumentaron notoriamente las quejas y las orientaciones a los derechos humanos porque como una respuesta a la política del ejecutivo estatal con relación a los derechos humanos, quien, desde su cargo anterior, como presidente municipal de Guadalajara, gustaba de mostrarse como político rudo y represor para imponer el orden. Antes de 2001 las quejas se mantenían en una cantidad siempre por debajo de 2,000 quejas por año; el aumento en las orientaciones era constante antes del año 2001 y nunca llegaron a las 6 mil. Entre 2000 y 2001 el aumento prácticamente duplicó el número al pasar de 5 mil a las 1 mil. Los datos referidos a la proporción de quejas referidas al gobierno estatal y los municipios aportarán alguna luz sobre este punto específico. En 2006 las orientaciones fueron 8,869 y en 2007 pasaron a 7,759; en tanto que las quejas en 2006 fueron 2,793 y en 2007 se presentaron 3,058. El que hayan disminuido las quejas y las orientaciones en el último año del periodo constitucional del poder ejecutivo estatal, se explica porque en

el último año de cada periodo los titulares del poder ejecutivo centran su atención en organizar la elección constitucional y preparar a su equipo de trabajo para la siguiente etapa, con el resultado de disminuir directa o indirectamente los incidentes con la población en materia de derechos humanos. 3) Además de la disminución de las quejas y las orientaciones por fin de periodo del gobernador de Jalisco anotada, otro factor que pudiera explicar la disminución señalada se pudiera explicar por una correspondiente disminución en las expectativas de la población sobre la efectividad de la CEDHJ.

2.2. Quejas

La queja es el medio jurídico instaurado por la CPEUM para que los organismos de protección de los derechos humanos creados en el apartado B del artículo 102 constitucional investiguen los actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público. Los doctores Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela conceptualizan la queja, en una de sus acepciones, *como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios oficiales* (Enciclopedia jurídica mexicana, tomo VI). Trasladado al ámbito de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, la queja es una denuncia contra servidores públicos que incurran en actos u omisiones de naturaleza administrativa en perjuicio de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.⁴

En este apartado se consideran las cifras relativas a las quejas recibidas y resueltas en materia de derechos humanos por la CEDHJ en el periodo analizado. El procedimiento de queja ante la CEDHJ inicia con su presentación a petición de parte o de oficio ante algún acto u omisión de un funcionario público del estado o de sus municipios. Tanto los requisitos como el procedimiento para conocer de la queja, en general son de la elemental formalidad para facilitar su conclusión de manera ágil y pronta. Luego de solicitar los informes respectivos a la autoridad señalada como presuntamente responsable, la queja se sigue a través de un proceso de investigación tendiente a recabar evidencias y pruebas referentes a hechos u omisiones violatorios de derechos humanos fundamentales.

Las quejas son las manifestaciones expresadas por cualquier persona ante una o un funcionario de la CEDHJ, con motivo de haya sufrido o saber de alguien que haya sido afectada en el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales, por un acto o una omisión realizado por una persona que haya actuado en su calidad de servidor público en el estado de Jalisco o sus municipios. La presentación de la queja bajo cualquier forma (presencial, a distancia, en forma oral o rescrita) implica la obligación de la CEDHJ de estudiar su admisión o desechamiento para que, en su momento inicie el procedimiento administrativo correspondiente a investigar sobre la veracidad de los hechos manifestados y emitir lo que proceda conforme a derecho, recomendación incluida.⁵ El procedimiento de quejas ante la CEDHJ inicia. Luego de

solicitar los informes respectivos a la autoridad señalada como presuntamente responsable, la queja se sigue a través de un proceso de investigación tendiente a recabar evidencias y pruebas referentes a hechos u omisiones violatorios de derechos humanos fundamentales. La conciliación se puede presentar en cualquier momento del procedimiento y si se evidenció alguna violación a los derechos humanos, se concluye el caso archivando el expediente si no se evidenció o se emite una recomendación dirigida a las autoridades responsables o sus superiores en el caso que se muestre que sí hubo violaciones. Los datos institucionales al respecto de la CEDHJ distinguen entre quejas recibidas y resueltas. Las quejas recibidas, resueltas en el periodo analizado muestran los siguientes datos:

Quejas recibidas. Entre 1997 y 2000 el número de quejas por años es menor de 2 mil; entre 2001 y 2007 fuera de dos años (2003 y 2006) el número se mantuvo en más de tres mil quejas por año. En 2002 se presentó el mayor número de quejas en todo el periodo (3,329) El promedio anual de quejas presentadas por año durante el periodo estudiado es 3,267.

Quejas resueltas. Según la información disponible, se sabe que el número de quejas resueltas por año oscila entre 2 mil y 3 mil. En 6 años el número de quejas resueltas fue menor a las quejas recibidas fueron: 1997, 1998 y 1999; 2002, 2006 y 2007. El promedio anual de quejas resueltas fue de 3, 118. El total de quejas recibidas durante el periodo fue 31, 181 que es ligeramente menor al total de quejas presentadas que fueron 32,668.

Quejas recibidas y quejas resueltas. Se advierte un proceso creciente de quejas presentadas por la población ante la CEDHJ en el periodo analizado. ¿Qué puede explicar este comportamiento? De manera muy hipotética pudiera señalarse que hubo más quejas porque hubo precisamente un incremento en las violaciones de derechos humanos por las autoridades del estado y en consecuencia la población se quejó más. Probablemente creció también la conciencia en la población para defender sus derechos frente a las autoridades del estado con quejas ante la CEDHJ. En algún sentido es difícil establecer una relación causal en estos procesos que se advierten.

Sobre la correlación entre las quejas recibidas y las resueltas en el periodo, se destaca que entre 1997 y 2007 se resolvió el 95% de las quejas presentadas; podría calificarse que hubo un resultado aceptable en el desempeño de la CEDHJ toda vez que atiende casi todas las quejas que se le presentan, considerado todo el periodo. La información consultada no refleja el tiempo que transcurre entre la presentación de una queja y su resolución (como asunto archivado, como recomendación o como declaración de no responsabilidad de la autoridad señalada) en un rango de entre algunos días y años. Se calculó el tiempo entre la presentación de una queja y la emisión de las 136 recomendaciones emitidas en el periodo. Sobre la relación temporal entre las quejas y las conciliaciones o las otras formas de terminirlas, no es posible determinar el tiempo que tardaron en su integración. El tiempo promedio entre una queja y su recomendación es de 808

días; el rango de días va entre las 9 y 2,535 días. Calculado por años, una queja, para convertirse en una recomendación, tarda entre 2 y 3 años.

La relación entre las quejas presentadas y las recomendaciones emitidas por la CEDHJ, en los informes se enfatizan los número de quejas y las autoridades presuntas responsables; al correlacionar el número entre quejas y las recomendaciones (en el periodo señalado se acumulan 32 mil quejas frente a 136 recomendaciones) en algunos medios de comunicación se corrió la versión de cierta falta de capacidad de la CEDHJ para procesar tantas quejas a través de tan pocas recomendaciones. Algún periodista incluso deduce un factor de valor de cada recomendación en un año dividiéndola entre el presupuesto público asignado a la CEDHJ para concluir que, visto de esa forma, las recomendaciones le salen tan costosas como ineficaces a la sociedad jalisciense.

El caso es que en términos legales, hay que considerar que todo acto de autoridad se presume legalmente realizado salvo prueba en contrario, de tal manera que la mera presentación de una queja no necesariamente implica que la autoridad señalada tenga qué ser considerada responsable de los hechos que se señalaron en la queja: se precisa aplicar un procedimiento para que se evidencien (o no) las violaciones señaladas. Adicionalmente, uno de los efectos de las recomendaciones consiste precisamente en recomendar que la autoridad competente, que sobre la base de la evidencia encontrada, se proceda en consecuencia en términos administrativos o jurisdiccionales para que no sólo se sancione al responsable de las violaciones a la ley y a los derechos, sino que se reponga a los quejosos en el goce de sus derechos y en su caso se repare el daño causado por vía de la responsabilidad objetiva por el Estado; hasta ese momento es que se puede considerar si una autoridad puede ser considerada responsable de violaciones a los derechos humanos en Jalisco. El caso es que en la versión difundida por los medios de comunicación, es que el mero señalamiento de determinadas en las quejas ante la CEDHJ, hace aparecer a dichas autoridades como responsable de determinadas autoridades como violadoras de la ley y los derechos humanos. Pues bien, esta circunstancia en sí misma constituye un deterioro en la imagen y en la capacidad de gobernabilidad de una autoridad pública por el hecho de que por un mero señalamiento no probado todavía, se le señale como violador de derechos.

2.3. Conciliaciones

Entre la admisión de una queja y la petición de informes a la autoridad responsables y antes de concluir el procedimiento respectivo, por vía de la emisión de una recomendación o por una declaratoria de no violación a derechos, legalmente se puede dar una conciliación por el que la Comisión, escuchando las posturas del agraviado y de la autoridad o servidor público presunto responsable, gestiona un acuerdo entre ellos para terminar con el conflicto planteado, siempre que no se trate de violaciones graves a los derechos humanos o que afecten intereses de terceros. Se consideran violaciones graves

a los derechos humanos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida o a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, así como las conductas que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias. Cualquiera que sea la etapa del procedimiento, la Comisión podrá realizar acciones de conciliación con la autoridad o servidor público, con el fin de lograr una solución inmediata a la violación haciendo de su conocimiento en qué consiste el procedimiento de conciliación a través de la dirección de Quejas, Orientación y Seguimiento o de las visitadurías. Se consideran violaciones graves a los derechos humanos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida o a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, así como las conductas que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias. Cualquiera que sea la etapa del procedimiento, la Comisión podrá realizar acciones de conciliación con la autoridad o servidor público, con el fin de lograr una solución inmediata a la violación haciendo de su conocimiento en qué consiste el procedimiento de conciliación a través de la dirección de Quejas, Orientación y Seguimiento o de las visitadurías.⁶

Quejas resueltas por conciliación. Las quejas resueltas mediante el procedimiento de conciliación durante el periodo analizado son 690 en promedio por año; las conciliaciones fueron 6,895 en total en el periodo estudiado. En 2000, 2001, 2002 y 2004 fueron los años de mayor número de conciliaciones acordadas con la autoridad (755, 705, 775, 796 respectivamente) En el año de 2007 se reporta el número más bajo de conciliaciones.

Corre la percepción de que la brecha entre quejas presentadas ante la CEDHJ y las conciliaciones y las recomendaciones emitidas es enorme: 7 mil de 32 mil quejas se resuelven por vía de conciliación; 136 recomendaciones se emiten de 32 mil quejas. Incluso algunos medios de comunicación transmiten esta apreciación dividiendo el presupuesto asignado a la CEDHJ entre el número de recomendaciones emitidas y señalan que, enfocado así, cuesta mucho el trabajo de comisión. En el otro extremo de esta discusión, corre la opinión de que la CEDHJ ha abusado de la figura de la conciliación en lugar de enfatizar su actuación en las recomendaciones. Personalmente creo que el punto crítico de la cuestión es la proporción entre las quejas que basan las recomendaciones y las recomendaciones mismas, así como el tiempo que transcurre entre la interposición de una queja y su resolución, según podrá evidenciarse adelante.

Un aspecto relevante en torno a las conciliaciones, es que para algunas personas la figura de la conciliación es una especie de “empate técnico” una especie de “perdón de la parte agraviada” y un “olvidemos lo pasado y volvamos a empezar” sin responsabilidad alguna para el presunto violador de derechos humanos. En esta percepción, la conciliación significa una aberración legal, toda vez que se relativiza la gravedad de una violación a derechos humanos fundamentales de una persona y se da por terminado el caso para archivarse como asunto concluido.

En términos estrictos, la conciliación es un acuerdo entre la CEDHJ y la autoridad competente para sancionar a la autoridad responsable de la presunta violación señalada en la queja y evidenciada en el procedimiento iniciado por la CEDHJ; el centro del acuerdo es que se apliquen las consecuencias legales correspondientes, en forma expedita a partir de la aceptación de la conciliación, y de acuerdo al tipo de acto u omisión del caso; incluso existe un mecanismo específico por parte de la CEDHJ para cerciorarse del cumplimiento de los términos de la conciliación acordada. El valor de esta figura, estriba en la fuerza de la autoridad competente que la acepta para actuar conforme a la ley sin dejar en la impunidad o incurrir en una omisión ante la violación a derechos humanos fundamentales señalados. El origen de la creencia apuntada sobre que la conciliación es una especie de “perdón del ofendido”

2.4. Recomendaciones

El artículo 102, apartado B, de la CPEUM, establece que los organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano *formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias*. La Recomendación es un acto jurídico de derecho público, propio de organismos no jurisdiccionales que investigan, documentan, valoran pruebas y postulan una convicción en el sentido de que una autoridad ha violado derechos humanos en perjuicio de alguna o algunas personas, en el ámbito de su competencia constitucional y legalmente establecida. Junto a las recomendaciones están los *Acuerdos de No Responsabilidad* que, desde el punto de vista procedimental, tienen la misma naturaleza que una Recomendación y se diferencian de ésta en que se concluye que no hubo una violación a derechos humanos.⁷ En el caso de Jalisco en el periodo que se analizó, no se reporta un número significativo de este tipo de acuerdos.

Las recomendaciones son señalamientos de la CEDHJ basados en la información adquirida mediante un procedimiento para recabar evidencias que confirmen los dichos de la parte quejosa. Para el caso se formula una escala de señalamientos por años en cada rubro. La recomendación es una forma de concluir el procedimiento administrativo originado por una queja a petición de parte o de oficio. En el caso de proseguir la causa sin haber causa que justifique su archivo, puede la CEDHJ emitir una recomendación al respecto; esta actuación no tiene carácter vinculatorio (obligatorio) o imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, ni puede anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los que se haya presentado la queja. Una vez agotadas las etapas de integración del expediente de queja, se formula un proyecto de resolución, en el cual se analizarán los hechos, argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores, han violado o no los derechos humanos de los afectados. Este proyecto de recomendación o, en su caso, el acuerdo de no violación a los derechos humanos, formalmente contiene los antecedentes y los hechos del caso; una sección de evidencias, la motivación y fundamentación; y la conclusión que consistirá en las proposiciones concretas que deberán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamentales de los afectados y, en su

caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Una vez que una autoridad acuerda la conciliación o acepta la recomendación emitida por la CEDHJ, se recaban las constancias sobre el cumplimiento en términos de lo aceptado (todos los puntos o algunos de ellos. El tiempo de cumplimiento es tan variable como la complejidad del caso y la disposición institucional para ello. No es frecuente, pero ocurre que una autoridad determinada acepte inicialmente aceptar la recomendación o la conciliación propuesta pero en la etapa del cumplimiento actúe en sentido contrario o incluso fina el cumplimiento. En este caso opera de nueva puede operar la denuncia pública del caso por parte de la CEDHJ.⁸ Una vez agotadas las etapas de integración del expediente de queja, se formula un proyecto de resolución, en el cual se analizarán los hechos, argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores, han violado o no los derechos humanos de los afectados. Este proyecto de recomendación o, en su caso, el acuerdo de no violación a los derechos humanos, formalmente contiene los antecedentes y los hechos del caso; una sección de evidencias, la motivación y fundamentación; y la conclusión que consistirá en las proposiciones concretas que deberán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamentales de los afectados y, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Una vez que una autoridad acuerda la conciliación o acepta la recomendación emitida por la CEDHJ, se recaban las constancias sobre el cumplimiento en términos de lo aceptado (todos los puntos o algunos de ellos.

La CEDHJ emite una recomendación para que una autoridad competente legalmente, aplique los efectos legales correspondientes. Esta actuación de la CEDHJ no tiene carácter *vinculatorio* (obligatorio) para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, ni puede anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los que se haya presentado la queja. Una vez agotadas las etapas de integración del expediente de queja, se formula un proyecto de resolución, en el cual se analizarán los hechos, argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores, han violado o no los derechos humanos de los afectados. Este proyecto de recomendación o, en su caso, el acuerdo de no violación a los derechos humanos, formalmente contiene los antecedentes y los hechos del caso; una sección de evidencias, la motivación y fundamentación; y la conclusión que consistirá en las proposiciones concretas que deberán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamentales de los afectados y, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. El tiempo de cumplimiento es tan variable como la complejidad del caso y la disposición institucional para ello.

Una vez que una autoridad acuerda la conciliación o acepta la recomendación emitida por la CEDHJ, se recaban las constancias sobre el cumplimiento en términos de lo aceptado (todos los puntos o algunos de ellos. El tiempo de

cumplimiento es tan variable como la complejidad del caso y la disposición institucional para ello. Puede ocurrir que una autoridad manifiesta aceptar una recomendación o una conciliación en un primer momento, pero luego se desiste de su dicho e incurre en incumplimiento. En tal caso procede la denuncia pública del caso por parte de la CEDHJ.

Sobre las recomendaciones emitidas, los informes institucionales de la CEDHJ hacen constar que:

- a) **Recomendaciones emitidas.** El promedio de recomendaciones emitidas por año fueron 14 en promedio. Los años de mayor número de recomendaciones fueron 1998 con 23; 1999 con 17 y 2000 con 19 recomendaciones; y en 2006 fueron 16. 2002 fue el año con menor número de recomendaciones, 5, adicional a 1997 con 7 y 2006, con 8.
- b) **Recomendaciones Aceptadas.** Los informes reportan que en el periodo estudiado 48 de 136 recomendaciones fueron aceptadas por parte de la autoridad a quien fue dirigida; el promedio de recomendaciones en el periodo fue 5 por año (frente a 14 recomendaciones emitidas en promedio por año) que son el 35%
- c) **Recomendaciones con Aceptación parcial.** En el caso de las recomendaciones aceptadas parcialmente, fueron 6 en promedio por año en el periodo; en total fueron 55. En 1998 se aceptó el mayor número de quejas (18 de 23) y en 2006 muestra el menor número, que fue de 2. En 2001 y 2002 no se reporta dato; es probable que haya sido la cifra cero.
- d) **Recomendaciones No Aceptadas.** En este rubro hay 25 recomendaciones no aceptadas (de 136); en el 2006 se muestra el mayor número de recomendaciones no aceptadas, que fue de 6.
- e) **Remitidas a la CNDH / Pendientes.** Las recomendaciones remitidas a la CNDH y pendientes de resolución al momento de presentar el informe anual muestran cifras inciertas y omisiones en el periodo analizado; sólo se muestran cifras en 1998 y 1999, por lo que hay dificultad para describir este rubro en todo el periodo de estudio.

En torno a las recomendaciones emitidas, aceptadas (total y parcialmente) y no aceptadas se propone la siguiente ponderación en torno al factor del tiempo para que una queja /s se devenga e una recomendación; el punto es del más alto interés para identificar el peso específico de las recomendaciones en el diseño institucional y su impacto sobre los casos de los que conoce para constituirse en un factor de solución y prevención a violaciones a derechos humanos fundamentales.

En el informe de 1997 se da cuenta de que entre los meses de enero a marzo, se emitieron 92 recomendaciones, en tanto que entre el mes de abril a diciembre del mismo año se emitieron las 7 que se reportan. En el propio informe citado se da cuenta del cambio: (CEDHJ, informe 1997, página 33-34) 1. La transición ineludible de una forma a otra de trabajo en la Comisión; 2. La atención particular brindada al recurso de conciliación o amigable composición como una forma ágil,

respetuosa y educativa de resolver las situaciones de violación de derechos humanos; 3. La estructuración de las recomendaciones para que cumplan mejor con los dos objetivos ya señalados.

Del cálculo de la tabla 2 se consideran los días transcurridos entre la fecha de interposición de la queja y la fecha de emisión de la respectiva recomendación. De la tabla 2 se extrae una síntesis que indica que la mayor parte de las recomendaciones a partir de su queja original, duraron entre 2 y 3 años; en este rango están 60% de las recomendaciones. Se desconoce el lapso correspondiente para las quejas que terminaron en conciliación y cualquier otro medio para declararse como asuntos totalmente concluidos.

Relación Quejas – Recomendación de la CEDHJ según el tiempo transcurrida entre una y otra			
Tiempo en resolver	Días	Recomendaciones	Porcentaje de 135
3 meses	90	7	5
6 meses	180	5	4
1 año	365	20	15
2 años	730	48	36
3 años	1095	33	24
4 años	1460	13	10
5 años	1825	6	4
6 años	2190	2	1
7 años	2555	1	1
Total		135	100
Fuente: CEDHJ informes anuales 1997 – 2007; cfr. Tabla 2			

Con relación al procedimiento, la ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco establece en su artículo 47 que el procedimiento que se siga ante la Comisión deberá ser breve, sencillo y gratuito; sólo estará sujeto a las mínimas formalidades que se requieran en la investigación de los hechos buscando siempre la conciliación. Se tramitará además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez procurando el contacto directo con quejosos y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas. El principio de concentración abarcará no sólo la acumulación del trámite de los expedientes de queja, sino también, a través de su resolución, violaciones reiteradas por parte de los servidores públicos de las diversas instituciones de gobierno que hacen probable la existencia de violaciones a los derechos humanos. El principio de concentración se aplicará también cuando los patrones definidos de transgresión se deriven de la actuación de servidores públicos que pertenezcan a una misma dependencia. Sin perjuicio de analizar cada caso particular y recomendar sanciones individuales, la Comisión revisará los patrones de violación a los derechos humanos imputables a autoridades y servidores públicos cuando acumule quejas bajo este principio. En el artículo 48 de la propia ley se establece que cuando se presenten distintas quejas por supuestas violaciones a los derechos humanos de los grupos vulnerables radicados dentro del Estado, que evidencien patrones definidos de transgresión de sus derechos, la Comisión concentrará los expedientes y emitirá la resolución correspondiente. Independientemente de ello, cualquiera

que sea la etapa del procedimiento, podrá expedir un pronunciamiento al respecto.

De los datos que se recabaron mostrados en la tabla 2, se puede advertir que tres años para resolver un procedimiento administrativo informal no corresponde a un concepto de *procedimiento breve y sencillo*, con las mínimas formalidades para determinar si hay evidencias sobre la violación a derechos humanos fundamentales. El tiempo consumido para resolver las quejas por recomendación abre la posibilidad para que prescriban las acciones legales en casos de responsabilidad de los servidores públicos; cierto es que las recomendaciones no son obligatorias y tampoco constituyen factor alguno de prueba para declarar si hubo responsabilidad administrativa, penal o de algún otro tipo, pero ¿no precisamente para recomendar a las autoridades competentes que intervengan a efecto de deslindar las responsabilidades que procedan en casos de violaciones a los derechos humanos fundamentales?⁹ Si por un lado tenemos el grueso de las recomendaciones tardaron entre uno y tres años y de otro lado el plazo para exigir responsabilidades va entre los 6 meses y los tres años con tres meses. Adicionalmente, en materia de derechos humanos un aspecto relevante es reponer al quejoso en el goce de los derechos violado y la reparación del daño si fuera posible; se deduce entonces que, a mayor tiempo transcurrido, menor serán las probabilidades y menores condiciones habrá para reponer o restituir al quejoso en el goce de los derechos violados e incluso podría hacer imposible reparación del daño por efectos de la caducidad de derechos y la prescripción de facultades para la actuación de la autoridad administrativa o penal aplique la sanción correspondiente a los presuntos violadores de derechos humanos. Una solución a este problema es que al mismo tiempo que se interpone una queja se promueva la denuncia administrativa, penal o civil correspondiente, situación que no siempre ocurre en todos los casos. Suponiendo que fuera una práctica generalizada el poner al mismo tiempo una queja y promover un procedimiento administrativo o jurisdiccional, entonces emerge el cuestionamiento ¿y para qué sirve interponer una queja entonces? ¿No se están de ese modo duplicando y sobrecargando las operaciones procedimentales (con cargo al erario público y la economía de los quejosos) para defender sus derechos? La misma duda prevalece sin que sea generalizada la interposición simultánea de diversos medios de impugnación¹⁰ por una violación de derechos humanos en Jalisco.

¿Qué ocurrió para que los procedimientos de la CEDHJ para procesar las quejas? Pudo haber influido en las prácticas administrativas de la CEDHJ el antecedente profesional y laboral del primer presidente de ese organismo como magistrado del poder judicial estatal, del que recién se había retirado antes de ser designado como titular de la CEDHJ. Esta circunstancia es perfectamente lógica y de hecho está previsto por la ley. El consejo ciudadano de la Comisión tiene la facultad de Establecer los criterios generales de actuación de la Comisión (Ley de la CEDHJ, **artículo 15**) **en tanto que una de las facultades del presidente de la CEDHJ es presidir el Consejo Ciudadano;** (artículo 28 de la ley citada) Con estas facultadas, el presidente es un factor relevante que imprime y orienta las prácticas que configuran el desempeño de la CEDHJ como institución.

Otra posible causa es que hay de manera una insuficiencia de personal para procesar las quejas presentadas por la población y con ello el trabajo se va acumulando progresivamente hasta hacer que transcurran hasta tres años en un caso para determinarse si hay evidencias de violación a los derechos humanos de la parte quejosa..

Otro factor que pudiera explicar el tiempo hasta emitir una recomendación es que no se ha aplicado de modo sistemático el principio de concentración en las actuaciones de la CEDHJ; por este principio de actuación se deben acumular el trámite de los expedientes de queja y a través de su resolución, se pueden emitir recomendaciones o pronunciamientos generales sobre violaciones reiteradas por parte de los servidores públicos de las diversas instituciones de gobierno que hacen probable la existencia de violaciones a los derechos humanos. El principio de concentración se aplica cuando los patrones definidos de transgresión se deriven de la actuación de servidores públicos que pertenezcan a una misma dependencia. Sin perjuicio de analizar cada caso particular y recomendar sanciones individuales, la Comisión revisará los patrones de violación a los derechos humanos imputables a autoridades y servidores públicos cuando acumule quejas bajo este principio. En el artículo 48 de la propia ley se establece que cuando se presenten distintas quejas por supuestas violaciones a los derechos humanos de los grupos vulnerables radicados dentro del Estado, que evidencien patrones definidos de transgresión de sus derechos, la Comisión concentrará los expedientes y emitirá la resolución correspondiente. Independientemente de ello, cualquiera que sea la etapa del procedimiento, podrá expedir un pronunciamiento al respecto. La tabla 2 precisamente indica que este principio no se cumple: la mayoría de las recomendaciones tiene como referente una sola queja. ¿Y los patrones reiterados de violaciones de derechos humanos por una autoridad o un tipo de autoridades? ¿Y los grupos vulnerables a violaciones de derechos humanos por distintas autoridades?

No hay evidencia de que este principio de acumulación se haya aplicado en las actuaciones de la CEDHJ en el periodo analizado. No se advierte que haya casos graves de similares características pudieron haberse acumulado en pocas recomendaciones que identificaran patrones de actuación de la autoridad que estuvieran generando numerosos casos de violación a los derechos fundamentales de la población. Un esquema de actuación similar a la impartición de justicia, que procesa pocos casos por recomendación, combinados a una falta de personal y una política de enfatizar casos particulares sobre patrones generalizados de violaciones, explicaría la brecha entre quejas de origen y las recomendaciones emitidas.

Las recomendaciones remitidas a la CNDH y las pendientes de resolución al momento de emitir los informes anuales no muestran ningún dato sobre su destino. Formalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es competente para revisar las recomendaciones de los organismos homólogos en los estados a petición de los agraviados, pero en los

informes de la CEDHJ consultados no se reporta el destino de las remisiones citadas de sus recomendaciones impugnadas.

Otros factores adicionales contenidos en los informes de la CEDHJ (por ejemplo el estrato social al que pertenecen los quejosos, los dictámenes psicológicos o las encuestas a estudiantes de educación básica, entre otros) no muestran uniformidad tal que permitan formular comentario relevante alguno.

Con relación al género de los **quejosos/as** ante la CEDHJ. Los informes refieren que en el periodo comparecieron 33,848 quejosos hombres y 11,146 mujeres quejosas, en tanto que 293 personas no especificaron su género. Los datos anuales en este rubro de personas que no especificaron su género no es consistente por la omisión del dato en los años de 2001 a 2005 y en 2007. En total se contabilizan 45,596 quejosos sobre un total de 32,668 quejas promovidas.

De un lado el asunto es significativo en sí mismo por la cuestión de la proporción observada: por cada 3 hombres hay una mujer en las quejas ante la CEDHJ en materia de derechos humanos. ¿Qué genera esta proporción? ¿Qué los hombres estén más expuestos en su vida pública a ser violados en sus derechos que las mujeres? ¿Las autoridades públicas de Jalisco, como personas, tienen más propensión a violar los derechos de los hombres que los de las mujeres? ¿Esta proporción obedece a que la mayor parte de las quejas se dan en un marco de la actuación de las autoridades relacionadas con la procuración de justicia y la función de policía en la inmensa mayoría de presuntos implicados son hombres? En el informe de 1997, se formulan algunas preguntas al respecto: ¿Las mujeres son mejor atendidas por las autoridades que los hombres? ¿Se evidencia que la mayor restricción de las mujeres para integrarse con plenitud a la vida social y productiva del estado? ¿Las mujeres presentan menos quejas por ignorancia de sus derechos? (CEDHJ, Informe 1998, página 30)

Con relación al seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, no hay mayores datos al respecto, salvo escasas menciones sobre si fueron cada una aceptadas todas o en parte en sus puntos recomendatorios. Este punto es relevante por el concepto de esta actuación. El seguimiento de recomendaciones trata de una etapa procedimental de la fase de ejecución de las recomendaciones emitidas por un organismo protector de derechos humanos y aceptadas por la autoridad aludida.¹¹ En el caso de Jalisco, la labor de seguimiento al cumplimiento toca a la dirección de Quejas, Orientación y Seguimiento la facultad de V. Coordinar su trabajo de evaluación del cumplimiento de las recomendaciones con los visitadores generales o adjuntos que hubiesen preparado los proyectos respectivos (Artículo 38, fracción V de la ley de la CEDHJ)

Si bien la información institucional de la CEDHJ sobre los puntos analizados, no permite distinguir en qué casos se refiere a las autoridades administrativas en el estado y cuándo a las corporaciones de policía, en el conjunto aporta elementos para esbozar un panorama nos sitúe en la intersección institucional que se da entre la CEDHJ y las corporaciones de policía de Jalisco entre 1997 y 2007, según se detallará en el siguiente capítulo.

¿Qué muestran estos datos en forma indirecta para los objetivos del presente estudio?

Las orientaciones y las quejas se elevan notoriamente y así permanecen durante 6 años del periodo analizado, que corresponde al sexenio de Francisco Javier Ramírez Acuña a como gobernador del estado.

Las recomendaciones en el periodo de Guadalupe Morfín y Carlos M. Barba, tienden a ser pocas (14 como promedio anual); este promedio obedece al criterio institucional de enfatizar la conciliación como medio para resolver las quejas presentadas y dejar las recomendaciones para casos relevantes.

No hay datos para calcular el tiempo que tardan las quejas para resolverse por la vía de la conciliación o del archivo como asunto definitivamente concluido por causas diversas a la emisión de una recomendación. Este dato es relevante para evaluar el desempeño institucional dado que por estas formas son la inmensa mayoría en las quejas admitidas y tramitadas. El tiempo que tarda una queja para terminar como recomendación oscila entre 3 y 4 años la gran mayoría. El tiempo para resolver una queja y la correlación mayoritaria de una recomendación por una queja, evidencia que no se cumple el principio de “acumulación” de casos para emitir una recomendación o un pronunciamiento que evidencian la posibilidad de que la autoridad resuelva y prevea a través de políticas y la aplicación de medidas de alcance amplio, la solución de situaciones en que se ven comprometidos los derechos fundamentales de la población.

No hay datos consistentes sobre el seguimiento al cumplimiento de las conciliaciones y las recomendaciones; los datos sobre esta parte del procedimiento final, antes del archivo de los asuntos como definitivamente concluidos y remitidos al archivo, son de gran importancia para evaluar el desempeño y el impacto de una institución; habla de la calidad del producto / servicio socialmente útil que ofrece a las personas que son usuarias del servicio institucional. ¿Qué explicación podría darse en torno a esta omisión? Tal vez se considera que con sólo publicar los textos de las recomendaciones basta para dar por sentado que se cumplió el mandato constitucional de la CEDHJ. Otra razón podría ser que a la opinión pública no tiene interés en mantener la atención sobre los casos de las recomendaciones y saber cómo se resolvió el caso o casos particulares vinculados con la recomendación. Una explicación adicional sería que resulta ya de por sí algo ríspidas y desgastantes las relaciones con la autoridad o autoridades a quienes se dirigen las

recomendaciones que se abandona de plano la publicación del seguimiento de las recomendaciones que han sido aceptadas en algún modo.

El extremadamente largo procedimiento para resolver una queja en recomendación (de las que terminan en conciliaciones no hay dato alguno en los informes) el desacato al principio de concentración, la omisión de la difusión sobre las conciliaciones y las recomendaciones y el notoriamente bajo número de recomendaciones hace suponer que dada la pérdida de autonomía institucional (el Congreso de Jalisco fija el presupuesto anual de la CEDHJ con base en las gestiones que haga el poder ejecutivo estatal) y el tremendo desgaste y descalificación que supone emitir una recomendación, los titulares de la CEDHJ prefieren dosificar las recomendaciones de acuerdo al calendario electoral, al calendario presupuestal y a un calendario interno, de manera que se opta por no generar demasiados puntos de conflicto y confrontación con otros actores políticos y sociales. Estas consideraciones pueden estar subyacentes a los datos que se muestran pero no se desprenden directamente de ellas. Es de suponerse que este ritmo de procesamiento de quejas en conciliaciones y recomendaciones descrito a partir de los datos que se interpretan, opera en demérito de una función de defensa de los derechos humanos en el estado, pero también obedezca a un sentido de supervivencia de la institución frente al embate de quienes no sólo rechazan las recomendaciones y descalifican el trabajo de la CEDHJ, sino que por la vía de los partidos y el poder ejecutivo y legislativo estatal recortan sustancialmente el presupuesto de la CEDHJ y la dejan en estado de inoperancia efectiva para cumplir su mandato legal. El problema general que se percibe de bajo rendimiento de la CEDHJ probablemente es un problema de diseño institucional por el que la autonomía está anulada por el factor presupuestal. El factor determinante del presupuesto asignado a la CEDHJ es el poder ejecutivo estatal y si este mismo poder que desacredita en público a la CEDHJ (y cuyo titular nunca asiste a sus informes siquiera) es quien hace las gestiones para la asignación anual del presupuesto, el resultado puede fácilmente adivinarse: se vive un permanente y crónico superávit presupuestal para cumplir con las funciones que la ley dispone.

Orientaciones, quejas, conciliaciones y recomendaciones, CEDHJ por año (Tabla 1)														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Promedio anual	%
Orientaciones	1,110	2,265	3,217	5,491	11,137	12,693	12,326	11,029	10,173	8,869	7,759	86,069	8,607	100
Quejas recibidas	2,620	2,737	2,776	2,926	3,239	3,337	2,899	3,064	3,129	2,793	3,058	32,578	3,268	100
Quejas resueltas	1,238	1,860	3,310	2,854	3,191	3,467	3,014	2,949	2,932	3,155	3,211	31,181	3,118	95.45
Quejas resueltas por conciliación	462	565	634	755	705	775	633	796	558	557	455	6,895	690	21.11
Recomendaciones Emitidas	7	23	17	19	7	5	10	11	13	8	16	136	14	100
Recomendaciones Aceptadas	3	2	6	7	4	2	2	2	7	4	9	48	5	35.29
Recomendaciones con Aceptación parcial	3	18	4	6			4	5	6	2	7	55	6	40.44
Recomendaciones No aceptadas	1	2		6	3	3	4	4	0	2		25	3	18.38
Remitidas a la CNDH / Pendientes		1	7									8	1	5.88
Quejosos	2,722	2,790	2,840	2,834	3,353	3,565	3,222	3,196	3,249	3,078	2,999	33,848	3,385	742
Quejosas	742	671	894	1,012	1,023	1,079	1,200	1,203	1,177	1,220	1,234	11,455	1,146	251
No especificó	104	16	42	126						5		293	29	6
Total quejosos / agraviados	3,568	3,477	3,776	3,972	4,376	4,644	4,422	4,399	4,426	4,303	4,233	45,596	4,560	100
Nota: las cifras entre 1993 y 1996 son inciertas.														

Recomendaciones de la CEDHJ 1997 – 2007: Días transcurridos entre la queja de origen y número de quejas por recomendación (Tabla 2)						
Año	Recomendación (Rec)	Fecha de inicio de la queja	Fecha de emisión de la Rec	Días	Queja/s de origen para la Recomendación	# Quejas
1997	1	17-9-1996	16-6-1997	272	96/1440	1
1997	2	19-9-1996	24-6-1997	278	96/1466	1
1997	3	17-6-1997	23-10-1997	128	97/1269	1
1997	4	1-6-1996	7-11-1997	524	97/1256	1
1997	5	16-2-1996	10-11-1997	633	96/292	1
1997	6	1-1-1997	10-11-1997	313	97/469	1
1997	7	1-1-1996	18-12-1997	717	96/1202	1
1998	1	1-1-1996	13-1-1998	743	96/182	1
1998	2	1-3-1996	13-1-1998	683	96/419	1
1998	3	26-8-1997	9-2-1998	167	97/1935	1
1998	4	1-6-1996	10-2-1998	619	96/1063	1
1998	5	5-11-1997	3-4-1998	149	2240/97	1
1998	6	23-1-1996	17-4-1998	815	130/96	1
1998	7	2-3-1998	18-5-1998	77	454/98, 505/98, 611/98	3
1998	8	3-7-1996	8-6-1998	705	1060/96/II	1
1998	9	19-5-1997	17-6-1998	394		
1998	10	10-4-1997	20-7-1998	466	707/97	1
1998	11	10-6-1997	13-8-1998	429	1393/97	1
1998	12	6-2-1996	2-9-1998	939	204/96, 230/96, 1390/96, 2031/96, 215/97, 1380/97	6
1998	13	8-9-1997	16-10-1998	403	1847/97	1
1998	14		15-10-1998			1
1998	15	10-10-1994	27-10-1998	1478		1
1998	16	5-3-1997	24-11-1998	629	466/97, 529/97I, 530/97, 531/97	4
1998	17	1-1-1996	7-12-1998	1071	1042/98, 1501/98, 1814/98, 1808/98, 1873/98, 1943/98	6
1998	18	25-11-1998	4-12-1998	9		
1998	19	14-8-1997	17-12-1998	490		
1998	20	11-4-1997	19-12-1998	617	752/97, 1696/98	2
1998	21	4-9-1998	18-12-1998	105		1
1998	22	27-4-1998	31-12-1998	248		
1998	23	25-3-1996	18-12-1998	998	563/96	1
1999	1	3-2-1997	2-5-1999	818	242/97, 2441/97, 2522/97	3
1999	2	19-1-1998	11-5-1999	477	95/98, 948/98	2
1999	3	29-5-1998	26-5-1999	362	1153/98	1
1999	4	1-6-1998	23-5-1999	356	1364/98	1
1999	5	18-3-1998	30-6-1999	469	594/98, 671/98, 1136/98, 1167/98, 465/99, 687/99	6
1999	6	1-10-1998	1-7-1999	273	2103/98	1
1999	7	23-11-1998	6-6-1999	195	2481/98	1
1999	8	1-1-1997	8-10-1999	1010	19/97, 70/97, 183/97, 221/97, 245/97, 284/97, 369/97, 402/97, 1775/97	9
1999	9	1-1-1998	5-11-1999	673	1227/98, 2373/98	2
1999	10	13-8-1998	26-11-1999	470	1776/98, 1805/98, 2582/98	3
1999	11	24-10-1999	30-11-1999	37	2240/1999, 2259/1999	2
1999	12	30-5-1998	24-12-1999	573	1149/98	1
1999	13	24-12-1998	24-12-1999	365	2282/98	1
1999	14	21-10-1998	31-12-1999	436	2236/98	1
1999	15	14-10-1999	31-12-1999	78	2140/1999	1
1999	16	21-2-1996	31-12-1999	1409	296/96, 531/96, 1091/96, 1094/96, 1388/96, 1555/96, 1891/96, 1957/96, 1966/96, 1972/96,	43

Recomendaciones de la CEDHJ 1997 – 2007:						
Días transcurridos entre la queja de origen y número de quejas por recomendación (Tabla 2)						
Año	Recomendación (Rec)	Fecha de inicio de la queja	Fecha de emisión de la Rec	Días	Queja/s de origen para la Recomendación	# Quejas
					2035/96, 2048/96, 2106/96, 2112/96, 2193/96, 027/97, 077/97, 165/97, 247/97, 290/97, 378/97, 582/97, 607/97, 630/97, 693/97, 709/97, 783/97, 798/97, 811/97, 959/97, 989/97, 1447/97, 1454/97, 1535/97, 1796/97, 2321/97, 2346/97, 2459/97, 2594/97, 2253/97, 183/98, 259/98, 623/98	
1999	17	1-1-1997	31-12-1999	1094	877/97, 878/97, 889/97, 890/97, 1072/97, 1160/97, 1275/97, 1301/97, 1353/97, 1390/97, 1401/97, 1479/97, 1628/97, 1641/97, 1649/97, 1748/97, 1753/97, 1826/97, 1877/97, 2092/97, 2214/97, 2422/97, 2452/97, 2504/97, 2454/98, 2464/98, 2500/98	27
2000	1	12-7-1998	3-2-2000	571	1265/98, 1649/98	2
2000	2	17-5-1997	24-3-2000	1042		1
2000	3	13-3-2000	26-4-2000	44		1
2000	4	7-6-1998	6-7-2000	760		1
2000	5	6-6-2000	27-7-2000	51	636/00	1
2000	6	23-4-1999	3-8-2000	468	779/99	1
2000	7	10-2-2000	16-8-2000	188	294/2000	1
2000	8	6-10-1998	16-8-2000	680	2136/98, 263/98, 2716/98, 145/99	4
2000	9	4-11-1999	4-9-2000	305		1
2000	10	24-3-1999	18-9-2000	544	1465/00	1
2000	11	19-8-1999	9-10-2000	417	1617/99	1
2000	12	26-8-1998	23-10-2000	789	1862/98, 2192/99, 648/99	3
2000	13	27-11-1997	3-11-2000	1072	2461/97, 192/98	2
2000	14	9-3-1998	8-11-2000	975		1
2000	15	26-5-1997	10-11-2000	1264	1052/97, 1295/97	2
2000	16	23-3-1998	11-12-2000	994	873/98 , 1012/98, 2007/99, 1622/00, 1623/00	5
2000	17	22-5-2000	12-12-2000	204	1041/00	1
2000	18	1-12-1999	14-12-2000	379		
2000	19	12-6-2000	15-12-2000	186		
2001	1	18-2-1999	22-2-2001	735	310/99, 966/00	2
2001	2	11-7-1998	23-2-2001	958	1533/98	1
2001	3	21-2-1999	28-3-2001	766	324/99	1
2001	4	9-4-1999	22-5-2001	774	1240/99, 1271/99	2
2001	5	10-3-1999	17-7-2001	860		1
2001	6	1-8-2000	4-10-2001	429		1
2001	7	15-1-2000	4-12-2001	689	81/00	1
2002	1	9-12-1997	20-3-2002	1562		1
2002	2	22-4-2000	10-4-2002	718	19/04/2002	1
2002	3	22-4-2000	28-10-2002	919	806/2000	1
2002	4	19-11-2001	5-12-2002	381	2885/2001	1
2002	5	4-2-2002	18-12-2002	317	238/02, 372/02	2
2003	1	27-3-2003	19-5-2003	53	727/03, 729/03, 733/03	3
2003	2	27-11-2002	8-7-2003	223	3083/02	1
2003	3	10-9-2000	17-7-2003	1040	1983/2000	1
2003	4	10-10-2001	27-8-2003	686	2505/01	1
2003	5	3-1-2000	18-9-2003	1354	05/00	1
2003	6	21-2-2003	2-10-2003	223	443/03	1
2003	7	14-12-2002	7-10-2003	297	3217/02	1
2003	8	18-1-2002	25-11-2003	676	109/02	1

Recomendaciones de la CEDHJ 1997 – 2007: Días transcurridos entre la queja de origen y número de quejas por recomendación (Tabla 2)						
Año	Recomendación (Rec)	Fecha de inicio de la queja	Fecha de emisión de la Rec	Días	Queja/s de origen para la Recomendación	# Quejas
2003	9	8-5-2002	28-11-2003	569	1199/02	1
2003	10	20-9-1999	2-12-2003	1534	1907/99	1
2004	1	10-10-2002	14-1-2004	461	2623/02	1
2004	2	25-11-2002	17-3-2004	478	3026/02	1
2004	3	4-6-2002	24-6-2004	751	1443/02	1
2004	4	3-2-2003	13-9-2004	588	323/03	1
2004	5	5-4-2003	23-9-2004	537	840/03, 915/03, 928/03, 1005/03, 1166/03, 1671/03, 1672/03, 1673/03, 1674/03, 1675/03, 1676/03, 1677/03, 1723/03, 1741/03, 622/04	15
2004	6	5-4-2003	29-9-2004	543	770/03	1
2004	7	19-2-2002	13-10-2004	967	386/02, 387/02	2
2004	8	30-7-2003	19-11-2004	478	1632/03, 1644/03	2
2004	9	1-8-2004	7-12-2004	128	1806/04, 1819/04	2
2004	10	13-7-2003	22-12-2004	528	1464/03	1
2004	11	1-2-2001	27-12-2004	1425	280/2001	1
2005	1	2-1-2004	2-3-2005	425	53/2004	1
2005	2	24-11-2003	26-4-2005	519	2867/2003	1
2005	3	17-7-2002	3-5-2005	1021	1826/02	1
2005	4	20-2-2002	12-5-2005	1177	384/2002	1
2005	5	22-10-2004	24-5-2005	214	2618/04	1
2005	6	25-3-2003	25-5-2005	792	697/2003	1
2005	7	15-2-2004	15-6-2005	486	332/2004	1
2005	8	7-2-2000	18-7-2005	1988	364/00	1
2005	9	5-11-2004	7-9-2005	306	2682/04	1
2005	10	19-8-2003	9-9-2005	752	1750/03	1
2005	11	29-6-2001	6-10-2005	1560	1671/2001, 1944/2001	2
2005	12	28-8-2002	16-11-2005	1176	2212/02, 2213/2002	2
2005	13	9-12-2003	14-12-2005	736	2811/2003	1
2006	1	24-1-2005	30-3-2006	430	192/2005	1
2006	2	29-10-2002	7-4-2006	1256	2795/02	1
2006	3	30-6-2004	26-4-2006	665	1573/04	1
2006	4	17-11-2003	29-5-2006	924	2582/03	1
2006	5	3-11-2003	16-6-2006	956	2408/03, 2410/03	2
2006	6	25-3-2002	6-9-2006	1626	717/2002, 92/03, 564/03, 1520/03, 1841/03, 2799/03, 2897/03	7
2006	7	20-10-2004	14-9-2006	694	2546/04	1
2006	8	4-2-2004	18-12-2006	1048	241/2004, 1540/04	2
2007	1	10-1-2006	19-2-2007	405	62/2006	1
2007	2	5-5-2004	30-3-2007	1059	980/04, 1077/04	2
2007	3	6-6-2006	2-5-2007	330	1272/2006	1
2007	4	5-4-2006	27-7-2007	478	792/06	1
2007	5	28-11-2005	31-7-2007	610	2893/05	1
2007	6	22-5-2004	1-8-2007	1166	1153/04	1
2007	7	7-8-2003	19-9-2007	1504	1687/03/, 2062/03, 239/04, 604/04, 820/04, 1412/04	6
2007	8	14-5-2004	4-10-2007	1238	789/2004	1
2007	9	4-4-2005	5-11-2007	945	492/05, 531/05, 579/05, 719/05, 2288/05, 2725/05, 67/06, 183/06, 733/07, 813/07, 847/07, 979/07, 812/07, 1651/07, 2057/07	15
2007	10	27-11-2000	6-11-2007	2535	2705/2000	1
2007	11	28-6-2002	6-11-2007	1957	2224/02, 2327/02, 2743/02	3

Recomendaciones de la CEDHJ 1997 – 2007:						
Días transcurridos entre la queja de origen y número de quejas por recomendación (Tabla 2)						
Año	Recomendación (Rec)	Fecha de inicio de la queja	Fecha de emisión de la Rec	Días	Queja/s de origen para la Recomendación	# Quejas
2007	12	5-9-2004	28-11-2007	1179	2145/04	1
2007	13	8-12-2003	4-12-2007	1457	2776/03	1
2007	14	13-9-2005	4-12-2007	812	2271/2005	1
2007	15	16-4-2004	20-12-2007	1343	846/04, 16/2004	2
2007	16	26-8-2004	20-12-2007	1211	2111/04, 2359/04	2
Fuente: informes anuales de la CEDHJ, 1997-2007						
La Recomendación 14/1998 no indica la fecha de presentación de la queja correspondiente.						

¹ La actuación general de la CEDHJ tiene como referente las atribuciones señaladas en la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (Artículo 7) incluyendo la obligación de rendir un informe anual a la población;¹ dichos informes refieren el desempeño institucional de la comisión con relación a su actuación por año. Algunos rubros de la actuación son las orientaciones que se brinda a la población, así como las quejas y las recomendaciones que se emiten. La información institucional incluye también las conciliaciones que se concretaron, el número de recomendaciones y si aceptación, el género de las y los quejosos. En esta parte se indican las orientaciones, las quejas, las conciliaciones y recomendaciones y se comentan los demás rubros al analizar los resultados: Orientaciones, Quejas, Conciliaciones y Recomendaciones. Esto se da en el marco de la ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 29.- El Presidente rendirá un informe anual a la sociedad y los titulares de los tres poderes del Estado, sobre las actividades que haya realizado. Dicho informe se difundirá en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad a través de las publicaciones de la Comisión y de los medios de comunicación masiva. El artículo 30 dispone que el informe anual de actividades deberá contener un diagnóstico general de la situación de los derechos humanos en el Estado y las causas estructurales de su violación; una descripción del número y características de las quejas interpuestas, los resultados de su labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las recomendaciones, peticiones y los acuerdos de no violación a los derechos humanos que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes. El informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto estatales como municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados, con la consecuente eficacia en la prestación de los servicios públicos. El artículo 31 establece: cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen evasivas o entorpecimiento en las investigaciones que realice la Comisión, por parte de las autoridades o servidores públicos estatales o municipales que deban intervenir o colaborar con los visitadores, no obstante los requerimientos que se les hubiesen formulado, se deberá rendir un informe especial al respecto. ¿Porqué ceñirse a los informes anuales? Por limitaciones de tiempo y costo disponible. Haber intentado este estudio considerando la información de las corporaciones de policía hubiera supuesto recabar en cada una de las corporaciones de policía estatal y de cada municipio, así como recabar y analizar cada uno de los expedientes de los procedimientos administrativos relacionados con los policías en el estado de Jalisco, implicaba una dificultad insalvable en el tiempo y los recursos para el presente estudio. De hecho para el presente estudio se solicitó a durante el mes de febrero de 2008 a 4 corporaciones de policía (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá) la información pública referente el personal de las corporaciones de policía que hubiera trabajado en 2007 (antigüedad, rango, escolaridad, capacitación y si en los últimos 2 años ha tenido alguna queja en materia de derechos humanos o algún procedimiento administrativo por alguna queja de la población) y sobre el número de los expedientes administrativos que se hubieran presentado en 2007 contra el personal de policía por parte de la población por presuntas violaciones a los derechos humanos fundamentales de la población durante 2007, guardando la información personal reservada; de igual forma, se solicitó poder consultar las resoluciones definitivas de dichos procedimientos citados con las que se hubiera terminado el procedimiento del caso. La información del personal de las corporaciones de policía, se fue proporcionada por el municipio de Tlaquepaque. El resto de la información descrita fue negada e incluso en algunos casos ni siquiera hubo comunicación escrita en la que manifestaba la negativa. La negativa a la petición se mantuvo incluso con la resolución al recurso de revisión favorable al peticionario, emitido por el Instituto de Transparencia e Información Pública. Menciono solo el caso del ayuntamiento de Guadalajara: la petición se presentó el 26 de febrero de 2008; el 7 de marzo el Ayuntamiento negó toda la información arguyendo que se trataba de información reservada. El 18 de marzo se promovió el recurso de revisión en contra de la negativa de acceso a la información pública. El 7 de abril de 2008 se resolvió el recurso de revisión 093/2008 en el que declara indebida la negativa del Ayuntamiento de Guadalajara por indebida clasificación como reservada de la información solicitada; en consecuencia. La Dirección de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Guadalajara mantiene a la fecha la negativa a entregar la información solicitada, con el agravante de mediar una resolución del Instituto de Transparencia e Información Pública, con lo que incurre en responsabilidad administrativa e incluso penal.

² En el informe de 199 se muestra una gráfica sobre el estrato social de los quejosos; el 5% provenían del estrato alto; el 47% de estrato medio, el 35% de estrato bajo y el 13% del sector marginado. (CEDHJ, Informe 1999, página 39)

³ **Ley de la CEDHJ**, Artículo 38.- El Director de Quejas, Orientación y Seguimiento tendrá las siguientes facultades:

I. Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos que se denuncien, acusar recibo de su recepción y turnarlas a los visitadores generales;

II. Cuando se trate de asuntos urgentes o graves, inmediatamente lo hará del conocimiento del Visitador General o, en su caso del Presidente de la Comisión;

III. Coordinar, analizar y resolver las dificultades y peticiones que se presenten con motivo del cumplimiento de las recomendaciones, acuerdos o peticiones y dar cuenta al Presidente de los casos que hagan necesaria su intervención directa con los titulares de las dependencias a las que se les hayan formulado recomendaciones;

IV. Informar a los quejosos los datos sobre los avances de los expedientes de quejas o cumplimiento de recomendaciones, realizando tal función en coordinación con los visitadores;

V. Coordinar su trabajo de evaluación del cumplimiento de las recomendaciones con los visitadores generales o adjuntos que hubiesen preparado los proyectos respectivos;

VI. Coordinar el trabajo de las áreas de guardia y médico psicológica de la Comisión;

VII. Analizar las quejas que se presenten por cualquier medio, y en caso de ser procedentes aceptarlas como posibles violaciones a los derechos humanos. En caso contrario, dar orientación a los quejosos para que acudan ante la instancia correspondiente;

VIII. Turnar las quejas o asuntos en los que se señale como probables responsables a las autoridades federales o de otras entidades federativas, a los organismos públicos de derechos humanos competentes;

IX. Turnar a la dirección de Contraloría las quejas contra los servidores públicos de la Comisión; y

X. Las demás que le otorguen la presente Ley, su reglamento interior y los demás ordenamientos aplicables

⁴ En cuanto a la CDHDF, el artículo 3 de su Ley dispone que esa Comisión será competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal. Derivado de la competencia que la Ley le atribuye, la CDHDF tiene dentro de sus atribuciones la de recibir quejas, así como la de investigar de oficio presuntas violaciones a derechos humanos (Ley de la CDHDF: artículo 17, fracciones I y II). Pueden ser también materia de la queja los casos en que particulares o algún agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas (Ley de la CDHDF: artículo 17, fracción II, incisos a y b). En todo caso, los organismos públicos de protección de derechos humanos imputan los hechos violatorios de derechos humanos al Estado; derivado de las imputaciones se desprende la exigencia de que la autoridad competente investigue de manera eficaz y oportuna las acciones u omisiones de servidores públicos o particulares que actúan bajo su protección o con la aquiescencia de agentes del Estado. En cuanto a la sustanciación de la queja, le corresponde a los visitadores generales de acuerdo con el artículo 24 fracciones I y II de la Ley de la CDHDF. De conformidad con los artículos 84 y 85 del Reglamento Interno de la CDHDF, ésta podrá iniciar una investigación ya sea de oficio o mediante queja; la queja podrá presentarse por escrito, oralmente (por comparecencia o por vía telefónica) o por cualquier otro medio de comunicación telegráfica, eléctrica o electrónica. Las quejas pueden ser presentadas por cualquier persona, ya sea la directamente afectada o un tercero (Ley de la CDHDF: artículo **Referencias:** Fix-Zamudio, Héctor (1996). *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ed. Porrúa. Carballo Armas, Pedro (2003). *El defensor del pueblo*. Madrid, Tecnos. Rabasa Gamboa, Emilio (1992). *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México, análisis jurídico de la Ley de la CNDH*. Anaya M. Alejandro et al, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, CDHDF, México 2005 página 109

⁵ **Ley de la CEDHJ**, Artículo 56.- El quejoso, o en su caso la Comisión, integrará la queja con los siguientes datos:

I. El nombre, edad, sexo, nacionalidad, ocupación o profesión, domicilio, número telefónico en su caso, y firma de la persona que la promueva. En el caso de no saber firmar, estampará su huella digital y otra persona lo hará a su ruego;

II. De ser posible, una breve relación de los hechos motivo de la queja, especificando circunstancias de tiempo, modo y lugar;

III. El nombre y cargo del servidor o servidores públicos que intervinieron o, en caso de no conocerlos, los datos mínimos que lleven a su identificación, así como el nombre de la dependencia o institución a la que se encuentren adscritos. En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos; y

IV. Las pruebas que estén a su disposición, tendientes a comprobar las imputaciones vertidas en contra de los servidores públicos.

Cuando la queja sea presentada por una persona distinta al directamente agraviado, se deberá indicar cuando menos el nombre y demás datos que se tengan, de este último, los que se complementarán una vez que se lleve a cabo la ratificación de la inconformidad.

Artículo 57.- Cuando se considere que la queja es inadmisiblemente por ser manifiestamente improcedente, el Director de Quejas, Orientación y Seguimiento deberá rechazarla mediante acuerdo fundado y motivado, dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles, lo cual se notificará al quejoso. No se admitirán en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, quejas anónimas.

Las quejas presentadas ante la Comisión cuyo conocimiento compete a otra Comisión Estatal o a la Comisión Nacional, por razón del territorio, materia o servidores públicos involucrados, serán enviadas mediante oficio al organismo que corresponda, dentro de un plazo máximo de diez días, a partir del cual se notificará de ello a los quejosos.

Artículo 58.- La Comisión registrará las quejas que se presenten y extenderá acuse de recibo de las mismas.

Artículo 59.- Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos mínimos que permitan la intervención de la Comisión, ésta requerirá por escrito al quejoso para que haga las aclaraciones pertinentes. Si después de este requerimiento, el quejoso no contesta en un término de cinco días, se enviará al archivo por falta de interés. No obstante, en cualquier momento, teniéndose los datos necesarios, se continuará con el trámite respectivo.

Artículo 60.- Una vez admitida la queja, la Comisión deberá hacerla del conocimiento de las autoridades o servidores públicos señalados como presuntos responsables, utilizando en caso de urgencia, cualquier medio de comunicación, solicitándoles un informe específico sobre los actos u omisiones que se les atribuyen. Para tal efecto, se les remitirá copia de la queja y del acuerdo admisorio, omitiendo los

datos del domicilio del particular, de su trabajo, número telefónico o cualquier dato que permita localizarlo.

⁶ La conciliación es una forma de conclusión de la investigación (Ley de la CDHDF: artículo 40; Reglamento Interno de la CDHDF: artículo 121), establece las formas de conclusión de una investigación sustanciada por la CDHDF, que consiste en un acuerdo entre la parte quejosa y la autoridad o servidor público a quien se imputa el hecho violatorio de los derechos humanos. La conciliación es una figura procesal, la cual, junto con el arbi-traje y la mediación, son formas alternativas al proceso como solución de conflictos. La diferencia fundamental consiste en que el proceso culmina en una resolución imperativa que resuelve el conflicto social mediante la aplicación del derecho en la que una de las partes es declarada vencedora por tener un mejor derecho. En la conciliación hay un acuerdo entre las partes conforme a normas procesales que aplica la instancia que preside la conciliación. Puede interpretarse que el artículo 40 de la Ley de la CDHDF, al plantear en su texto una práctica conciliatoria de carácter oficioso, no se refiere al supuesto de la conciliación previsto en la sección segunda del Capítulo VI, del Reglamento Interno de la CDHDF; la aplicación del artículo 40 de la ley produciría el efecto jurídico de la conclusión del procedimiento por haberse solucionado durante el trámite; esta interpretación dejaría sin referente en la ley la citada sección segunda del Reglamento; por ello, debe entenderse que el artículo 40 es regulado por la sección denominada "De la conciliación", contenida en el Reglamento. La regulación de la conciliación en el derecho de la CDHDF (Ley de la CDHDF: artículo 17, fracción III) prevé que para que ésta se pueda aplicar se requiere la aceptación expresa del quejoso (Reglamento Interno de la CDHDF: artículo 130); lo mismo se requiere para que la conciliación surta sus efectos (Reglamento Interno de la CDHDF: artículo 127, tercer párrafo). Los acuerdos de conciliación serán firmados por los visitadores o directores generales a propuesta de los visitadores adjuntos, previo acuerdo del presidente de la CDHDF (Reglamento Interno de la CDHDF: artículo 127, último párrafo). Los acuerdos de conciliación tienen una estructura similar a los acuerdos de Recomendación. En cuanto a la sustanciación del procedimiento, la autoridad podrá aceptar o no un Acuerdo de Conciliación (Reglamento Interno de la CDHDF: artículo 130, *in fine*). Si lo acepta deberá cumplir las propuestas específicas en un plazo que no exceda de 15 días hábiles (Reglamento Interno de la CDHDF: artículos 131 y 132, segundo párrafo); el plazo podrá ser ampliado a criterio de la Comisión, cuando así lo requiera la naturaleza del asunto. Si la autoridad no acepta la conciliación o si vencido el plazo no documenta su cumplimiento la autoridad concernida, la Comisión continuará con el trámite del expediente. La conciliación no es admitida cuando se trata de violaciones graves a derechos humanos (Reglamento Interno de la CDHDF: artículo 127, segundo párrafo). El Reglamento de la CDHDF considera violaciones graves a éstos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida, a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, a la seguridad, así como aquellas que puedan afectar a una colectividad o grupo de individuos (Reglamento Interno de la CDHDF: artículo 128). **Referencias:** Fix-Zamudio, Héctor (1996). *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ed. Porrúa. Carballo Armas, Pedro (2003). *El defensor del pueblo*. Madrid, Tecnos. Rabasa Gamboa, Emilio (1992). *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México, análisis jurídico de la Ley de la CNDH*. Anaya M. Alejandro et al, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, México 2005 página 28

⁷ Para el caso del Distrito Federal, tanto las recomendaciones como los acuerdos de no responsabilidad se emiten respecto de casos concretos (Ley de la CDHDF: artículo 52). Los actos jurídicos de derecho público son aquéllos en los que se manifiesta la voluntad del Estado actuando como órgano soberano, como en las sentencias... (*Enciclopedia jurídica mexicana*, tomo I, p. 130). Los organismos constitucionales de protección de derechos humanos emiten actos en que se manifiesta la voluntad del Estado actuando mediante uno de sus órganos autónomos, cuyo destinatario es algún ente del propio Estado. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las recomendaciones o informes de casos individuales pertenecen a organismos *cuasi jurisdiccionales*, como lo son la CIDH y los diversos comités provenientes del derecho convencional (Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura, Comité de Derechos del Niño, etcétera). El artículo 46 de la Ley de la CDHDF establece el contenido del acto recomendatorio, el cual se integra con el análisis de los hechos materia de documentación, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o los servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente de los plazos fijados por las leyes. En ese mismo artículo se establece en párrafo aparte que la Recomendación señalará las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen causado. La reparación por violaciones a derechos humanos está prevista en el segundo párrafo del artículo 113 de la CPEUM y su ley reglamentaria, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicable en el Distrito Federal y en el Código Financiero del Distrito Federal, por cuanto a esta entidad se refiere. El texto de la CPEUM es el siguiente: "La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes." La CPEUM no hace referencia expresa a la responsabilidad objetiva y directa del Estado por violaciones a los derechos humanos, sin embargo la ley reglamentaria citada sí. Las recomendaciones son un acto de quien preside el organismo correspondiente; en el caso del Distrito Federal así lo prevé el artículo 46, tercer párrafo, y 22, fracción IX, de la Ley de la CDHDF. Si bien las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio según la expresión constitucional o imperativo de acuerdo con el artículo 48 de la Ley de la CDHDF, el artículo 49 de la referida ley establece que la autoridad o servidor público que haya aceptado la Recomendación emitida por la referida CDHDF, tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento. La autoridad tiene la potestad de aceptar o no la Recomendación, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación (Ley de la CDHDF: artículo 48, segundo párrafo). Si la autoridad acepta la Recomendación deberá acreditar dentro de los 10 días siguientes que ha cumplido con la Recomendación. El plazo podrá ser ampliado por la CDHDF cuando la naturaleza de la Recomendación así lo requiera. Las recomendaciones no tienen efectos respecto de actos imperativos del Estado. En el artículo 48, primer párrafo, arriba citado, se establece que las recomendaciones no podrán anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se haya presentado la queja o denuncia. **Referencias:** Fix-Zamudio, Héctor (1996). *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ed. Porrúa. Carballo Armas, Pedro (2003). *El defensor del pueblo*. Madrid, Tecnos. Rabasa Gamboa, Emilio

(1992). *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México, análisis jurídico de la Ley de la CNDH* Anaya M. Alejandro et al, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, CDHDF, México 2005 página 112

⁸ Una queja puede archivar como asunto definitivamente concluido por la conciliación, la declaratoria de incompetencia de la CEDHJ, el desistimiento del quejoso, la acumulación a otra queja, la emisión de un acuerdo de no violación de derechos, además de la propia recomendación.

⁹ Según la **LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO**, el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones (artículo 8) En la misma ley, se establece que sobre Las facultades para exigir la responsabilidad administrativa prescribirán en seis meses si el daño causado no excede de cincuenta veces el salario mínimo vigente en la zona metropolitana de Guadalajara o si la responsabilidad fuese leve y no estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado si fuere de carácter continuo. En los demás casos, prescribirán en tres años con tres meses. Los términos de prescripción se interrumpirán cuando se practiquen investigaciones administrativas para comprobar la infracción y de ello queden constancias fehacientes (Artículo 65)

¹⁰ Tal sería el caso que sobre un mismo acto violatorio de derechos humanos de una autoridad pública de Jalisco se promovieran a) una queja ante la CEDHJ, b) un juicio administrativo, c) una queja ante la contraloría interna de la dependencia; d) un juicio de amparo indirecto contra actos y resoluciones de autoridad ante la justicia federal. ¿Acaso sería mejor tener un medio de impugnación efectivo y consistente para proteger los derechos humanos fundamentales que varios inciertos, tardados y alguno ni siquiera vinculativo?

¹¹ El artículo 144 del Reglamento Interno de la CDHDF establece que dicha instancia deberá dar seguimiento a las recomendaciones aceptadas por la autoridad; a fin de tener certeza de su total y eficaz cumplimiento, e independientemente de que éstas se hayan calificado como cumplidas, la CDHDF podrá verificar periódicamente los puntos recomendatorios que así lo ameriten. Debido a que el procedimiento de Recomendación se está consolidando en el derecho mexicano, la etapa de ejecución de los acuerdos recomendatorios no está regulada de manera homogénea en todo el país y existen *lagunas jurídicas* al respecto. En cuanto al derecho de la CDHDF, el artículo 22, fracción XV, de su Ley, faculta al titular de la CDHDF para que solicite la intervención de la Asamblea Legislativa, a fin de que analice las causas de incumplimiento de las autoridades que hayan recibido recomendaciones, de modo que su intervención asegure su efectividad y cumplimiento de las mismas. El artículo 39 del Reglamento Interno de la CDHDF, el cual se ubica *sistemáticamente* en la sección segunda de dicho reglamento, la cual se denomina "De las atribuciones de las áreas de apoyo adscritas a la Presidencia", establece las acciones que corresponden al seguimiento de recomendaciones a través de una oficina específica. Las acciones son las siguientes: *Registrar en una base de datos automatizada* la información relacionada con las recomendaciones que se emitan; II. *Informar a la o el presidente sobre el avance* en el cumplimiento de cada una de las recomendaciones, hasta que se consideren totalmente cumplidas; III. *Preparar los proyectos de informes* que la o el presidente deba enviar a las autoridades, sobre el estado que guarde el cumplimiento de cada una de las recomendaciones; IV. *Solicitar informes adicionales a las autoridades* a las cuales se dirigió una Recomendación, a fin de que precisen datos o aporten otros elementos para evaluar el grado de cumplimiento. El informe será rendido dentro del plazo que para tal efecto se fije, según la gravedad del caso, el cual no excederá de 15 días contados a partir de que reciba el requerimiento; V. *Informar a la parte quejosa que lo solicite* del cumplimiento de las recomendaciones correspondientes; VI. *Realizar visitas de inspección* con el fin de comprobar el cumplimiento de aquellos puntos recomendatorios que requieran de este tipo de verificación para certificar su cumplimiento; VII. *Cuando lo considere pertinente, podrá colaborar con la autoridad* en los casos en que ésta lo solicite, a fin de lograr acciones tendientes al cumplimiento de una Recomendación aceptada; VIII. *Coordinar el trabajo de evaluación* del cumplimiento de las recomendaciones con las y los visitadores (as) y las y los visitadores (as) adjuntos (as) que hubiesen preparado los proyectos respectivos y solicitar a éstos, en su caso, la práctica de diligencias que fueren necesarias a fin de verificar la información recibida; IX. *Dar seguimiento a las propuestas generales* que emita la o el presidente, y X. *Las demás que le confiera el presente Reglamento*, la o el presidente y los ordenamientos internos. Fix-Zamudio, Héctor (1996). *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ed. Porrúa. Carballo Armas, Pedro (2003). *El defensor del pueblo*. Madrid, Tecnos. Rabasa Gamboa, Emilio (1992). *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México, análisis jurídico de la Ley de la CNDH*. Anaya M. Alejandro et al, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, CDHDF, México 2005 página 120

Capítulo 3 Autoridades señaladas, actos, omisiones y derechos humanos

En este capítulo avanza en el análisis de las actuaciones de la CEDHJ al considerar

- qué autoridades se aluden en las quejas y las recomendaciones,
- qué actos violaciones a los derechos humanos fundamentales se aludieron y
- qué derechos presuntamente se violaron.

En la actuación de las corporaciones de policía del gobierno del estado y sus municipios se encuadran en el marco de las autoridades estatales y municipales de las que dependen, con lo que se concreta la primera vertiente de la intersección institucional que interesa. ¿Qué revelan estos datos asentados en los informes de la CEDHJ consultados? Algunas tendencias referidas al desempeño institucional del gobierno en materia de derechos humanos a propósito de las quejas de la población relativas a los poderes ejecutivo - legislativo, judicial y los gobiernos municipios- como por las diversas áreas del gobierno; adicionalmente se mencionan los nombres de funcionarios públicos con señalamientos como presuntos violadores de derechos humanos en el periodo en las diversas recomendaciones.

3.1. Autoridades

Las **autoridades**, para efecto del presente estudio, son todas las personas que actúan con el carácter de servidores públicos, autoridades estatales o municipales de Jalisco y por su función realizan determinado actos u omisiones administrativas, excepto asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales en la impartición de justicia.¹

Hay 5 categorías referidas a las autoridades deducidas de los informes anuales de la CEDHJ en torno a sus actuaciones:

- *Autoridades señaladas en las quejas.*
- *Autoridades en recomendaciones.*
- Las *Autoridades según el cargo público* que desempeñan, evidencia datos a partir de las recomendaciones emitidas por la CEDHJ.
- Las *Autoridades por tipo de cargo* en las recomendaciones de la CEDHJ según la competencia en la división de poderes (ejecutivo, legislativo, judicial y municipios del estado)
- Las *Autoridades por área específica de la función pública* según consta en las recomendaciones emitidas.
- **Autoridades señaladas en las quejas**

Las *Autoridades señaladas en las quejas*, (cfr. Tabla 3) se refiere a los funcionarios públicos de Jalisco como presuntos responsables de violaciones a derechos humanos en las quejas presentadas ante la CEDHJ en el periodo. Un señalamiento de este tipo en una queja (y en cualquier procedimiento administrativo o jurisdiccional) bajo ciertos requisitos, no presume responsabilidad alguna, sino que esto en todo caso sería su resultado final. El problema es que por efectos de la ignorancia o una idea errónea y facciosa de la actividad de la CEDHJ, se piensa comúnmente que el hecho de presentar una s Este es un indicador significativo en términos sociales, más que por su relevancia legal y sus efectos jurídicos. La tabla 3 muestran las autoridades señaladas (columna 1) en las quejas durante el periodo analizado entre 1997 y 2007 por cada año (columnas entre la 2 y la 12) En la columna 13 aparecen las frecuencias registradas en las anteriores columnas (2 a 12) y el porcentaje que representa con relación al total de los señalamientos (columna 14) En la columna 15 se contabilizan los señalamientos de autoridades en las quejas cuando pertenecen a las corporaciones de policía y su valor relativo (columna 16) Conviene notar que en una queja puede incluir más de un señalamiento y en varias quejas pueden coincidir una sola autoridad. De la información recabada en los informes sobre las autoridades que aparecen en las quejas pueden destacarse los siguientes procesos:

En el periodo analizado se presentaron 32,578 quejas en las que hubo 27,527 señalamientos a autoridades específicas; la diferencia ocurre porque en muchos casos hay diversas quejas para una misma autoridad en diversos hechos, en el entendido de que es un requisito de admisión de una queja, el señalar a una autoridad pública de Jalisco (adscrita administrativamente al poder ejecutivo, legislativo, judicial o de algún municipio de Jalisco) por hechos administrativos presuntamente violatorios de derechos humanos.

Los organismos públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia y de las policías del estado y sus municipios concentran el mayor número de quejas (juntos concentran el 72% de las quejas en el periodo) Las corporaciones de **policía estatal y municipales** de Jalisco tienen el **45%** (12,381) del total de los señalamientos (27,527, 100%) que constan en las quejas durante el periodo.

Las tres dependencias públicas con mayor número de señalamientos son la Procuraduría General de Justicia (27 %) la Dirección de Seguridad Pública de Guadalajara (14 %) así como la Secretaría de Seguridad Pública del Estado (12 %)

Entre 6% y 4% de señalamientos, tienen cada una las siguientes dependencias públicas estatales y municipales: Secretaría de educación, Dirección de Seguridad Pública de Zapopan, Dirección de Seguridad Pública de Tlaquepaque y el Ayuntamiento Municipal. El Instituto Mexicano del Seguro Social (delegación Jalisco) si bien es una dependencia federal, se decidió incluirlo en el listado por la alta incidencia de la población en las quejas y por el trabajo importante que supone para la CEDHJ el remitir las quejas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien conoce del

asunto. Las demás autoridades muestran un porcentaje igual o menor a 2%; en algunos informes al inicio del periodo que se analiza, se presentaba un listado exhaustivo y completo de todas las autoridades públicas de Jalisco señaladas en las quejas; luego este listado se fue constriñendo a señalar las autoridades más señaladas en las quejas citadas.

Aquí opera una primera intersección entre la CEDHJ y las corporaciones de policía que habría qué considerar con cierto detenimiento. El señalamiento en una queja (sobre ciertos requisitos formales mínimos) de que un funcionario presuntamente violado un determinado derecho humano fundamental, genera un procedimiento administrativo recabar evidencias sobre los hechos denunciados; las conclusiones de este tipo de procedimiento en materia de derechos humano no prejuzga la responsabilidad del funcionario señalado; el solo señalamiento no califica la actuación del funcionario ni lo hace acreedor de sanción alguna por el principio de presunción de inocencia y que el principio de legalidad en todos los actos de autoridad se presuponen, salvo prueba en contrario..

La notoria frecuencia de quejas en materia de derechos humanos que señalan como autoridad responsable a la procuraduría general de justicia junto a las corporaciones de policía de Jalisco revela una alta exposición de ambas funciones a la aplicación de la violencia y el maltrato a las personas involucradas; revela también que dichas funciones son áreas álgidas y muy sensibles porque ponen en juego la integridad y la libertad de las personas. En este contexto es entendible que se presten a malas prácticas en la función pública por las que se preste a la extorsión a la población. El mecanismo de la extorsión opera en el marco de las actuaciones de los policías y los ministerios públicos: aún cuando la causa de la detención pudiera ser simple, se hace creer al detenido y sus familiares que el asunto podría “complicarse” de manera que se presiona para que el detenido y sus familias puedan dar contribuciones indebidas a la autoridad para que dejen en libertad al detenido y el caso no pase a mayores complicaciones. La población en general no distingue un sencillo asunto de infracción administrativa o un delito porque la policía aplica el mismo procedimiento en ambos casos, esta confusión constituye la base de una extendida y arraigada práctica de la extorsión y los malos tratos a los detenidos. El arraigo de estas prácticas pueden explicar que las cifras sobre las quejas se mantienen durante todo el periodo analizado y no se ve que haya un factor de variabilidad significativa de los indicadores ni a la baja o a la alza. En el caso de los municipios pudiera analizarse las variaciones de las quejas presentadas por mes; esto permitiría constatar si el calendario político coincide con el alza o bajas de las quejas.

Este punto es relevante porque opera una situación paradójica: en tanto que las quejas marcan el inicio de una violación a los derechos humanos sobre ciertos indicios, el número de quejas ante la CEDHJ contra determinadas autoridades se convierte en el indicador más significativo para la población según se evidencia en los medios de comunicación. De esta forma, se explica que la autoridad señalada justificadamente rechace los señalamientos de ser tenido por violador de derechos a partir del sólo número de quejas promovidas en su contra ante la CEDHJ, aunque después muestre la misma

actitud frente a las recomendaciones. En esta situación también toma parte la propia CEDHJ por falta de claridad en la difusión de su trabajo en la que se desprestigia a ciertas autoridades a partir de información insuficiente a saber: el número de quejas es el indicador de desempeño de las autoridades en materia de derechos humanos. En lugar de difundir estos datos sin más, careciendo de una política comunicacional más trabajada, más sistemática e intencionada, la CEDHJ precisa centrarse en las quejas (su número, datos de los quejosos y su contenido) para tratar de entender la dinámica social, política e institucional donde se generan dichas quejas: qué autoridades, qué tipo de quejosos, qué áreas del gobierno y a qué regiones geográficas corresponden. No hay elementos que este trabajo se haya realizado de manera consistente en el periodo analizado, con lo que se abre la posibilidad de que la cifra “negra” (desconocida) de violaciones de derechos humanos sea enorme y no estén haciendo esfuerzos por abatir esta vetiente de impunidad que se ha demostrado en otras áreas del gobierno, como es el caso de la materia penal.

Si la población se queja ante la CEDHJ fundamentalmente de casos relativos a la procuración de justicia y de las policías de Jalisco, ¿dónde ha estado la respuesta significativa de los poderes públicos y los organismos públicos de derechos humanos para enfrentar este proceso que involucra a la autoridad administrativa estatal y los municipios y por parte de la propia CEDHJ? En los informes anuales de la CEDHJ se señala la jerarquización de autoridades contra quien se queja la población, pero no se ve ningún esfuerzo orientado a disminuir las quejas. Hay evidencia sobre que la procuraduría de justicia y las policías en Jalisco se niegan a mejorar su desempeño con la población; tampoco muestran interés en mejorar la imagen ante la sociedad; pareciera haber antes al contrario, enfatizan su imagen y su actuación de violencia e intimidación de sus funcionarios (armados o no) frente a la población, como si se pensara que esa ostentación de violencia física y verbal, es un factor de la prevención del delito. El lenguaje duro y el mal trato de la policía parecen más naturales al rol del policía y del ministerio público. *Mejor que nos teman aunque no nos respeten*, podría ser su lema.

Surge la pregunta si los directivos institucionales de las policías y su autoridad política son capaces de conducir las instituciones de policía con un notorio sentido de respeto a los derechos humanos de la población; no se pueden abatir la quejas ante la CEDHJ por actos de la policía, sin mejorar el clima institucional de las policías. ¿Será que hay sectores y grupos que se benefician de este clima institucional que es propicio (y no el único factor) para tener un alto número de quejas en materia de derechos humanos? ¿Podría ser económico y político este beneficio? ¿Son los recursos que produce la extorsión que se da en el contexto de las actuaciones de la policía los que impiden las mejoras institucionales que pudieran desaparecer dicha extorsión? No se sabe. Se requiere un ejercicio de tremenda transparencia y una voluntad política para determinar este fenómeno, diagnosticarlo, precisarlo y adoptar medidas idóneas al mecanismo en que operan para atenderlo y combatirlo. Se abre aquí un tema relevante para la investigación, el análisis y la formulación de propuestas.

- **Autoridades en recomendaciones**

Los datos relativos a las *Autoridades en recomendaciones*, (cfr. Tabla 4) son relevantes porque las recomendaciones de la CEDHJ se basan en una investigación en la que se recabaron evidencias sobre probables violaciones a derechos humanos. Un aspecto cuestionable es el tiempo que media entre la presentación de la queja y la emisión de la correspondiente recomendación; como se vio páginas atrás, una recomendación puede tardar entre 2 y 4 años para darse a partir de la presentación de una queja.

En la tabla 4 se organiza la información bajo el siguiente tenor: hay tres columnas: en la primera se muestran las autoridades a quienes fueron dirigidas las 136 recomendaciones emitidas en el periodo analizado. En la columna dos se muestra el número de las recomendaciones dirigidas en el periodo; en la tercera columna se indica la proporción porcentual de la cifra anterior. Los resultados de la tabla 4 muestran que en las 136 recomendaciones emitidas en el periodo señalado, hay 266 puntos de recomendación dirigidos a 58 autoridades estatales o municipales. 130 de los 266 puntos recomendatorios por autoridad, se dirigen a corporaciones de seguridad pública estatal y municipales en Jalisco, que en términos relativos es casi la mitad (49 %) de las recomendaciones según a las autoridades a las que fueron dirigidas.

El listado de las autoridades con más señalamientos en los puntos recomendatorios confirma algunas tendencias en el caso de algunas autoridades, pero en otros varía significativamente. La Procuraduría General e Justicia de Jalisco se mantiene como primer autoridad señalada como organismo cuyos miembros son presuntos violadores de derechos humanos en el ejercicio de sus funciones. Con el 25% de los señalamientos en las quejas, seguido de la Secretaría de Seguridad Pública del estado (6%) el ayuntamiento de Guadalajara (5%) y el gobernador de Jalisco (4.5%) Las demás autoridades muestran porcentajes iguales o menores a 3% de los señalamientos en las recomendaciones. En general predominan autoridades estatales y municipales de áreas densamente pobladas, vinculadas a la procuración de justicia y la policía preventiva.

Aquí está una segunda intersección entre la CEDHJ y las corporaciones de policía del estado: recomendaciones en alguna forma constituyen un índice más representativo sobre el desempeño de las instituciones públicas en materia de derechos humanos; una autoridad con mayores recomendaciones emitidas en materia de derechos humanos, tiene un peor desempeño que otro organismo público que ha recibido pocas o ninguna recomendación.

La sola interposición de quejas contra una autoridad no basta para descalificar o calificar a una autoridad en materia de derechos humanos; es un mero dato indicial que precisa compararse con las recomendaciones. El punto es relevante

porque al comparar municipios grandes y pequeños bajo la óptica de número de quejas o recomendaciones que les fueron dirigidas sin más, el resultado puede ser impreciso o incierto, porque no se consideran elementos significativos como la población en cada municipio, el tamaño de la administración municipal y la corporación de policía, así como los factores demográficos y sociales de la población, así como el área del gobierno en que se originaron las quejas. En principio la información derivada del listado de las autoridades con mayores señalamientos en las quejas o en las recomendaciones de la CEDHJ puede servir como punto de partida en un diagnóstico por sectores del gobierno o por ámbitos de la autoridad estatal (poderes ejecutivo, legislativo y judicial por sector) y municipal (según tamaño, regiones y características), aunque en principio este factor de comparación y ponderación de organismos públicos no los ofrezca directamente esta perspectiva no la proporcione la CEDHJ en sus informes ni otros estudios.

- **Autoridades según el cargo público**

El rubro de las *Autoridades según el cargo público* que desempeñan, (*cfr. Tabla 5*) relaciona nombres con el cargo que desempeñan al momento de la recomendación. La tabla 5 concentra según el año (columna 1) la recomendación emitida (columna 2) y el número de quejas relativas a cada autoridad (columna 3) el nombre del funcionario a quien fue dirigida la recomendación del caso (columna 4) y el cargo que desempeñaba en ese momento (columna 5) Para los efectos de las dimensiones de la tabla, algunos cargos fueron compactados en su denominación legal sin perder lo sustancial.

La tabla 5 revela 97 funcionarios públicos nombrados en lo individual y la frecuencia en que aparecen en las recomendaciones y el número que le dieron origen. Considerado por las recomendaciones que le fueron dirigidas, el funcionario con más recomendaciones fue Gerardo Octavio Solís con 33 recomendaciones, casi el 15% de referencias. En cambio, por número de quejas, el principal funcionario señalado es Francisco Ramírez Acuña, con 27 recomendaciones, seguido de Emilio González Márquez, con 15 recomendaciones dirigidas. Es significativo que el mayor número de quejas giren en torno a la figura de Francisco Ramírez Acuña, sea por referir su nombre expresamente, sea porque personal de su gabinete haya sido señalado. Este dato coincide con la posición que expresa y públicamente este funcionario público tomó con relación a los derechos humanos en el ejercicio de sus cargos: un rotundo desprecio, incomprensión y ataque tanto al concepto, como hacia la función institucional que los protege. Probablemente el resultar electo para los cargos públicos que ha ostentado le confirman en dicha posición e incluso le pueden hacer creer que dicha imagen y lenguaje duro de desprecio por la ley máxima del país y las personas, sea lo que le garantiza su éxito político.

Los funcionarios en el periodo analizado, derivado de una interpretación de la tabla 5 citada, con mayor número de recomendaciones dirigidas son:

Funcionarios señalados en la recomendaciones de la CEDHJ, 1997 - 2007	Frecuencia	% de 136
Gerardo O. Solís Gómez (PGJ)	33	14.54
Félix J. Ledesma Martínez N. (PGJ)	16	7.05
Alberto Cárdenas Jiménez (Gobernado de Jalisco)	11	4.85
Daniel G. Ituarte Reynaud (Seguridad Pública del Estado)	10	4.41

Las tendencias relevantes sobre la función de procuración de justicia y seguridad pública como las de mayor incidencia en señalamientos de violación a los derechos humanos se confirman; de igual forma, la personalidad y el desempeño individual en la función pública proclive a la violación de derechos humanos fundamentales en el periodo analizado, gira en torno a la figura de Francisco Ramírez Acuña a quienes en algunos sectores y actores sociales lo consideran un político de éxito que puede ser elegido a un cargo público una y otra vez sin que su posición de dureza, de represión y baja consideración por los derechos humanos sea óbice para su trayectoria política considerada en ascenso (diputado local, funcionario público estatal, presidente municipal de Guadalajara, Gobernador de Jalisco, Secretario de Gobernación federal y lo que se acumule el presente año)

La Procuración de justicia se refiere a la función administrativa relativa a la persecución de los delitos, lo cual, según la CPEUM, implica “solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine” (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: artículo 4). Dicha función es ejercida por el Ministerio Público, el cual se encuentra presidido por el procurador general. Según la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, “la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones en materia de procuración de justicia” (véanse *Administración de justicia y Poder Judicial*).²

Es notoria la falta de información institucional de la CEDHJ para identificar a las autoridades y funcionarios públicos relacionados con violaciones a los derechos humanos en Jalisco. Sólo en un informe anual se hizo constar el listado de autoridades con el correspondiente número de quejas pero luego se abandonó esta pauta. Esta omisión, junto con otros factores, puede estar relacionada con preferir un perfil bajo en la confrontación de la CEDHJ con muchas autoridades a la vez, situación que pudiera llegar a ser estridente y poner en riesgo no sólo el presupuesto, sino ser objeto de un ataque institucional más furioso en el que se perdiera algo más que una asignación presupuestal anual. Las expresiones duras hacia la CEDHJ no han estado ajenas en público y las amenazas por parte de funcionarios de la Procuraduría General de Justicia contra personal de la CEDHJ no han faltado (al igual que las relaciones cordiales en otros sectores)

- **Autoridades por tipo de poder**

Las *Autoridades por tipo de poder* (cfr. Tabla 5) muestra la implicación de determinados funcionarios públicos en las recomendaciones emitidas por la CEDHJ según la competencia a que corresponde, el poder ejecutivo, legislativo, judicial y municipios del estado según se muestra en la tabla 5. En la columna primera se indica el ámbito del gobierno de adscripción de la autoridad señalada en las 136 recomendaciones en el periodo; en la columna dos se indican la frecuencia de señalamientos en dichas recomendaciones; en las siguientes columnas se indican la frecuencia anterior pero según el ámbito del gobierno que corresponde, poder ejecutivo, legislativo y judicial:

<i>Recomendaciones de la CEDHJ, 1997 – 2007 según autoridades a las que fueron dirigidas (Cfr. Tabla 5)</i>				
Señalamientos	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	Municipal
67	PGJ 67			
86	Ejecutivo Estatal 86			
33				Guadalajara 33
8				Puerto Vallarta 8
16				Zapopan 16
1				Cabo Corrientes 1
10				Tonalá 10
12				Tlaquepaque, 12
1				Sayula, 1
3			Judicial Estatal, 3	
1				Colotlán, 1
5		Congreso de Jalisco, 5		
4				Chapala, 4
3				Tlaxiaco, 4
3				Ameca, 3
2				Acatlán, 3
1				Cocula, 2
1				Cuautitlán, 1
2				Unión de Tula, 2
1				Totatiche, 1
1				Bolaños, 1
1				Magdalena, 1
2				Zapotlanejo, 2
1				Jalostotitlán, 1
1				San Martín Hidalgo, 1
2				Villa Purificación, 2
2				Villa Corona, 2
2				Zacoalco, 2
1				Lagos de Moreno, 1
1				Tepatitlán, 1
Total 274	153	5	3	113
100%	55.84	1.82	1.09	41.24

En términos relativos predomina el poder ejecutivo y en segundo lugar los municipios. La enorme presencia del poder ejecutivo estatal en este panorama podría explicarse por la dimensión de su plantilla laboral, el presupuesto que ejerce y la complicación así como la especialización de sus funciones según los sectores y secretarías a través de las que incide en la sociedad. En el caso del municipio podría responder más bien a la amplitud territorial que abarcan los 126 municipios

del estado de Jalisco. El análisis pudiera hacerse más fino y de alcances más sofisticados si se clasificaran los municipios según sus características demográficas, regionales, sociales, económicas, culturales y de tradiciones. Los anteriores datos evidencian un aspecto *oculto*: resulta extraño que haya un número reducido de recomendaciones considerando los 124 municipios de Jalisco y. Del poder ejecutivo se entiende el gran número de recomendaciones por el tamaño de la administración pública estatal; de los poderes legislativo y judicial es lógico que sean bajísimas las recomendaciones considerando que su función no es primordialmente administrativa y sólo sean objeto de queja sus actos administrativos y no los propios de sus función pública sustancial.

Es probable que haya pocas quejas en el conjunto de los municipios del estado, fuera de los de mayor población, porque no existe una cultura arraigada de denuncia por parte de la población con relación a las violaciones de derechos humanos de las autoridades municipales de Jalisco y porque no hay mecanismos que faciliten la recepción de quejas ante la CEDHJ contra los gobiernos municipales. Esta insuficiencia en los alcances de la CEDHJ para la atención de la población posiblemente obedezca a las limitaciones presupuestales y al diseño original de la CEDHJ; el poder legislativo omitió reforzar el alcance de la CEDHJ para ampliar la atención en la recepción de quejas.³ Esta situación de limitada capacidad de presencia en todo el todo el territorio del estado de Jalisco despierta la sospecha de que pudieran haber más violaciones a derechos humanos que las que se llegan a la CEDHJ y éstas no llegan por no haber ventanillas receptoras del caso, entre otros factores. Esta circunstancia dibuja un panorama sombrío en el que imperio de la arbitrariedad del gobierno que opera en contra de los derechos fundamentales de la población. En este punto sería urgente un diagnóstico para confirmar (o no) esta tendencia que se evidencia a partir de los datos analizados.

El seguimiento y la evaluación del desempeño de las corporaciones policiacas en el estado y los municipios en términos generales, en sus aspectos técnicos y en materia de derechos humanos es difícil determinar porque no hay información institucional que así lo permita o si existe información sobre el conjunto no es pública.

- **Autoridades por área de función pública**

La categoría relativa a las *Autoridades por área de función pública* (Cfr. Tabla 5) señala las diversas dependencias de gobierno según el tipo de tareas de gobierno que realizan, según consta en las recomendaciones emitidas. En la siguiente tabla, deducida de los datos de la tabla 5, se señalan las autoridades mencionadas en las recomendaciones del periodo analizado según las 19 áreas del gobierno de Jalisco; la categoría de “seguridad pública”, para los efectos del presente estudio, incluyó tanto la corporación de policías preventivas estatales y municipales. En total, se contaron 273 señalamientos bajo esta clasificación (100%) cuya mayor proporción corresponde a los municipios del estado (32%)

luego aparece la procuración de justicia (24%) y la seguridad pública (20%) Las demás funciones muestran una incidencia de 5% y menos en las recomendaciones.

<i>Autoridades por área de función pública (Cfr. Tabla 5)</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>% de 273</i>
Gobierno y Administración Municipal	88	32.23
Procuración de Justicia	67	24.54
Seguridad Pública	57	20.88
Despacho del Gobernador	14	5.13
Organismos Públicos Descentralizados del gobierno estatal	13	4.76
Salud	8	2.93
Poder Legislativo	5	1.83
Secretaría General	3	1.10
Ecología	3	1.10
Poder Judicial	3	1.10
Contraloría	3	1.10
Trabajo	2	0.73
Desarrollo Urbano	2	0.73
Educación	1	0.37
Desarrollo Rural	1	0.37
Protección Civil	1	0.37
Jóvenes	1	0.37
Agua	1	0.37
19 áreas	273	100.00

La tendencia es notoria con relación al desempeño del gobierno en torno a los derechos humanos: las funciones de procuración de justicia y seguridad pública muestran un déficit institucional serio tanto en su labor sustancial propia y en cuanto al mandato constitucional de proteger los derechos fundamentales de las personas. No hay evidencias sobre que la CEDHJ aplique un mecanismo, como lineamiento general e actuación, como programa o como una serie de acciones institucionales adecuadas y proporcionales a la magnitud del déficit del gobierno de Jalisco y muchos de sus municipios en materia de derechos humanos de modo especial en las funciones de seguridad pública y de policía. Desde el lado del gobierno, la cuestión resulta desconcertante: por un lado está obligada por la constitución a respetar y proteger los derechos humanos en todo el territorio nacional pero al mismo tiempo el propio gobierno (desde el poder legislativo y ejecutivo estatal) limitan presupuestariamente a la CEDHJ provocando que sea ineficaz e insuficiencia en todo el estado, en tanto que los gobiernos municipales acusan un serio desconocimiento, rechazo y descuido hacia la protección y la defensa de los derechos humanos en el ámbito de su competencia, rechazando y descalificando la acción del organismo público de derechos humanos del estado y omitiendo realizar las facultades del municipio en materia de derechos humanos.

Las pautas de actuación de las autoridades en general y de las corporaciones de policía en particular en el caso que se analiza, muestran una contradicción intrínseca entre la función de protección a los derechos humanos fundamentales que corresponde a los gobiernos (especialmente el poder ejecutivo) y la función de protección no jurisdiccional de los

derechos humanos; más allá de que la figura del ombudsman haya sido importada de otro sistema y otra tradición política ajena a México y que se haya aplicado sin los necesarios ajustes para ser más congruente esta figura del defensor de los derechos fundamentales del pueblo con la tradición y la cultura política del país, desde las facultades institucionales así como las legales de las autoridades falta más arraigar la protección debida y prevención de violaciones a los derechos humanos por parte del gobierno sin que sea necesaria la intervención de un organismo autónomo que en el caso mexicano, no tiene posibilidad de avanzar más allá de una recomendación no vinculatoria.

La solución a esta contradicción evidenciada no estriba en cambiar las recomendaciones a sentencias judiciales; no se trata que los organismos públicos de derechos humanos emitan sentencias por las que se constituyan en jueces de derechos humanos. Más bien se requiere que las propias autoridades administrativas tengan sus propios mecanismos y facultades de control interno desde el punto de vista de la protección a los derechos humanos y por otro lado, el poder judicial precisa hacer su labor de impartición de justicia pronta y efectiva en materia de derechos humanos, encargo que parece haber abandonado para constituirse en un órgano de gobierno que parece operar en su propio mundo y que es ajeno a la sociedad a la que sirve. Esto es relevante porque en la justificación de la creación de los organismos públicos de derechos humanos se propuso la necesidad de que existiera un procedimiento administrativo rápido para evidenciar las violaciones a los derechos humanos sin necesidad que se tramitaran ante un juzgado federal constitucional que opera en el largo plazo.

Nos encontramos con un poder de policía que opera sin la capacidad de autorregulación para la protección de los derechos humanos fundamentales porque la ley ni el superior inmediato (el titular del poder ejecutivo estatal y el titular del gobierno municipal) aparecen poner límites efectivos (no quieren, no pueden o no saben, cualquier opción es de graves implicaciones para el país) para que en su desempeño realicen su función. Esta circunstancia obliga a replantear cuál es la función sustancial del poder de policía en nuestro sistema legal y político vigente: un organismo de protección y servicio a la población o una función que enfatiza la violencia para imponer una imagen de fuerza, mantener una falsa sensación de seguridad pública al tiempo que acusa una grave debilidad institucional que carece de un mecanismo de rendición de cuentas frente a la ciudadanía y, según se ha evidenciado en los últimos años, muestra haber sido infiltrada por la delincuencia organizada en todos los niveles de su organización.

3.2. Actos y omisiones

Los **actos y omisiones** son acuerdos, resoluciones, conductas y actos debidos pero no realizados, emitidos por una autoridad pública estatal o municipal que tenga por efecto el menoscabo en el ejercicio algún derecho humano vigente de cualquier persona en el estado de Jalisco. En la parte correspondiente a los actos y los derechos se refiere su contenido al

menos de los principales rubros evidenciados en los informes institucionales de la CEDHJ consultados.⁴

En la tabla 6 se señalan los actos y omisiones que la población señaló en su quejas ante la CEDHJ con los que consideró sus derechos fueron presuntamente violados y se relaciona de una forma sustancial a los derechos que se ven comprometidos (y que se detallan en la tabla 7) analizada a continuación a partir de una indagación administrativa aplicada al caso. En la columna 1 se refieren en las quejas presentadas ante la CEDHJ entre 1997 y 2007, por año (columna 2 a la 12) y el total acumulado en el periodo por cada acto señalado (columna 13) y su valor en términos absolutos de los señalamientos (columna 14) así como en valores relativos de cada acto. Nótese que en la tabla 6 no se abre el apartado que permita comparar las frecuencias sobre los rubros descritos, lo que corresponde a las autoridades estatales y municipales y lo que se refiere a los policías de Jalisco. Esto se debe a dos consideraciones: la primera es que los datos de los informes consultados no permiten hacer esta diferenciación y segundo, según se constata en las tablas donde sí se establece el comparativo, las proporciones en términos relativos no varían en modo significativo.

¿De qué actos u omisiones se queja la población de las autoridades de Jalisco en general? En el periodo analizado se presentaron 32,578 quejas que contienen 49,820 señalamientos de actos y omisiones presuntamente violatorios de derechos humanos. Los años en que los señalamientos fueron iguales o mayores a los 5 mil fueron los años 2000, 2004, 2005 y 2007.

Los actos más señalados son la *detención arbitraria o ilegal* (casi el 20%) La *detención arbitraria* se da en el contexto de la actuación de la policía preventiva, en tanto que el concepto de la *detención arbitraria* se da en el marco de la actuación de la policía investigadora en la procuración de justicia. La estructura de ambos hechos es similar en tanto que se rompe el principio de legalidad cuando se configura y ambos corresponden al ámbito de la seguridad pública. El punto también evidencia un problema derivado de la homologación entre las presuntas faltas administrativas y los presuntos delitos ante los cuales la policía está obligada a hacer la detención y la remisión ante la autoridad competente. El problema es que hay una diferencia sustancial entre las faltas administrativas y los delitos; de igual forma hay una diferencia sustancial entre las faltas administrativas leves y aquellas que son graves. El caso es que el procedimiento de detención no hace esta discriminación y el resultado es una escalada de violencia aplicado por la policía igual en casos menores que en situaciones de alto riesgo. Un efecto colateral de esta escalada de violencia señalado es que abren muchas vías de evolución de los casos: extorsión, maltrato, “siembra” de evidencias para inculpar inocentes e incluso establecimiento de cuotas que los policías deben de cumplir de personas detenidas por jornada con independencia de que sean justificadas o no. Esta dinámica parece estar detrás de la gran proporción que se advierte: de casi 50 mil señalamientos en las quejas ante la CEDHJ sobre hechos en el periodo analizado, casi 10 mil sean por detención arbitraria o ilegal.

Los otros hechos señalados y que motivan las quejas en el periodo de estudio, revelan situaciones en sí mismas preocupantes por ser parte de la actuación del gobierno estatal y municipal: ataque a la integridad personal (lesiones) con casi un 15% de los señalamientos; prestación indebida del servicio público (13%), ejercicio indebido de la función pública (7%) incumplimiento o dilación en la procuración de justicia (7%); visita domiciliaria ilegal y allanamientos al domicilio (5%); amenazas (4%); robo (4%); intimidación (3%); violación a los derechos del niño (3%); abuso de autoridad (2%); tortura (1.5%) Otros conceptos muestran porcentajes iguales y/o menores a 1.5%.

Los actos violatorios a los derechos humanos, por parte de policías en el estado de Jalisco en el periodo analizado coinciden con el caso estudiado sobre la misma cuestión en el Distrito Federal. Antonio López Ugalde (López Ugalde, 2003, página 14) refiere en su estudio que las de las *Quejas seleccionadas aleatoriamente correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2001 y el 30 de octubre de 2002, según el tipo de violación, las que corresponden a una alta incidencia fueron:*

- Ejercicio indebido del servicio público
- Detención arbitraria
- Negativa o suspensión
- Prestación ineficiente del servicio público
- Lesiones

Los actos y omisiones de los policías en Jalisco se vinculan a uno o varios derechos fundamentales de la población simultáneamente; según los registros, la policía en su actuación denunciada, tocan los derechos al libre *transito*, la integridad personal, la libertad, la seguridad personal, los derechos de las personas detenidas, así como el derecho a la y seguridad jurídica. La correlación de los actos con los derechos violados, se expone a continuación de manera esquemática para entender su contenido, siguiendo la clasificación que propone la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, *Catálogo para la calificación...* México, 2005)

Actos violatorios al derecho de tránsito

- a) Negativa, restricción u obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación.
- b) Negativa, restricción u obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la residencia en un determinado lugar.
- c) Negativa, restricción u obstaculización para salir del territorio del Distrito Federal, sino existiere impedimento legal u orden judicial que limite esta libertad.

Actos violatorios a la integridad personal

- a) Tortura (física y/o psicológica).
 - b) Tratos crueles, inhumanos o degradantes (malos tratos).
 - c) Uso desproporcionado o indebido de la fuerza.
 - d) Penas o sanciones crueles, inhumanas o degradantes.
 - e) Amenazas e intimidación.
 - f) Incomunicación o aislamiento.
 - g) Negativa u obstaculización para evitar la exposición a situaciones de riesgo de forma injustificada.
 - h) Omisión en adoptar medidas para prevenir, erradicar o sancionar tortura.
 - i) Omisión en la investigación efectiva de la tortura o los malos tratos.
 - j) Omisión al deber de custodia.
 - k) Acciones de tortura descritas en el párrafo 144 del Protocolo de Estambul.
 - l) Agresiones simples.
1. Traumatismos causados por objetos contundentes, como puñetazos, patadas, tortazos, latigazos, golpes con alambres o porras o caídas;
 2. Tortura por posición, como suspensión, estiramiento de los miembros, limitación prolongada de movimientos, posturas forzadas;
 3. Quemaduras con cigarrillos, instrumentos calientes, escaldadura con líquidos o quemaduras con sustancias cáusticas;
 4. Choques eléctricos;
 5. Asfixia, con métodos húmedos y secos, ahogamiento, sofocación, estrangulación o uso de sustancias químicas;
 6. Lesiones por aplastamiento, aplastamiento de los dedos o utilización de pesados rulos para causar lesiones en los muslos o la espalda;
 7. Lesiones penetrantes, como puñaladas o heridas de bala, introducción de alambres bajo las uñas;
 8. Exposiciones químicas a la sal, pimienta picante, gasolina, etc. (en heridas o en cavidades orgánicas);
 9. Violencia sexual sobre los genitales, vejaciones, introducción de instrumentos, violación;
 10. Lesiones por aplastamiento o amputación traumática de dedos y miembros;
 11. Amputación médica de dedos o miembros, extracción quirúrgica de órganos;
 12. Tortura farmacológica con sustancias tóxicas, sedantes, neurolépticos, paralizantes, etcétera;
 13. Humillaciones, como abuso verbal, realización de actos humillantes;
 14. Amenazas de muerte, daños a la familia, nuevas torturas, prisión, ejecuciones simuladas;
 15. Amenazas de ataques por animales, como perros, gatos, ratas o escorpiones;.109
 16. Técnicas psicológicas para desestructurar al individuo, incluidas traiciones forzadas, desvalimiento consciente, exposición a situaciones ambiguas o mensajes contradictorios;
 17. Violación de tabúes;

18. Comportamientos forzados, como realización forzada de prácticas contra la propia religión (por ejemplo, (forzar a los musulmanes o a judíos a comer cerdo).
19. Inducción forzada a dañar a otras personas mediante tortura o cualquier otro abuso, inducción forzada a destruir propiedades, inducción forzada a traicionar a otra persona exponiéndola a riesgos;
20. Inducción forzada a presenciar torturas u otras atrocidades que se estén cometiendo con otras personas.

Actos violatorios a la libertad y la seguridad personal

- a) Negativa, restricción u obstaculización para que el inculpado pueda ser asistido o asesorado por una o un defensor de oficio.
- b) Negativa, restricción u omisión para informar a la persona inculpada sobre las razones de su detención.
- c) Negativa, restricción u obstaculización de información sobre la situación jurídica.
- d) Negativa, restricción u obstaculización de información sobre la razón de la detención.
- e) Negativa, restricción u obstaculización de otorgar el beneficio de la libertad provisional bajo caución.
- f) Negativa, restricción u obstaculización para otorgar copia de su declaración a la persona probable responsable.
- g) Negativa, restricción u obstaculización para proporcionar datos o tener acceso al expediente para la defensa de la persona acusada de la comisión de un delito.
- h) Violación u obstaculización de las garantías de debido proceso.
- i) Violación u obstaculización de las garantías judiciales.
- j) Violación a la presunción de inocencia.
- k) Negación de información sobre los cargos en contra.
- l) Coacción para que la persona probable responsable sea obligada a declarar contra sí misma autoinculpándose.
- m) Negativa u obstaculización para que las partes estén presentes en el proceso.
- n) Omisión de investigar eficaz y oportunamente (irregularidad en la averiguación previa).
- o) Retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa..114
- p) Negativa, restricción u obstaculización para ser asistido antes de rendir declaración ministerial o declaración preparatoria.
- q) Negativa, restricción u obstaculización para el ofrecimiento de pruebas. r) Negativa, restricción u omisión de emitir y oportunamente un peritaje o prueba relevante para el avance de una investigación o procedimiento.
- s) Omisión u obstaculización para que se aplique en beneficio de la o del sentenciado, una pena alternativa o sustitutiva de prisión, en los casos previstos por la normatividad aplicable.
- t) Divulgación ante los medios informativos, de los datos personales y confidenciales de la o del acusado o del proceso.
- u) Negativa, restricción u obstaculización para que la persona inculpada pueda ofrecer pruebas, así como ofrecer y presentar a sus testigos de descargo.

- v) Negativa, restricción u omisión para que las personas indígenas puedan ser asistidas por una o un intérprete.
- w) Negativa, restricción u omisión para que las personas extranjeras puedan ser asistidas por una o un intérprete.
- x) Negativa, restricción u obstaculización para que la o el inculpaado pueda comunicarse libre y personalmente con su defensor.

Actos violatorios de personas detenidas en el marco de la actuación policiaca por faltas administrativas y presuntos delitos

- a) Negativa, restricción u omisión para proceder a la separación entre las y los procesados y condenados.
- b) Negativa, restricción u obstaculización del trabajo.
- i) Negativa, restricción u obstaculización para otorgar prestaciones y condiciones mínimas de trabajo digno a las y los internos.
- c) Negativa, restricción u obstaculización de las actividades culturales.
- d) Aislamiento o incomunicación.
- e) Insalubridad.
- f) Falta o deficiencia de agua.
- g) Deficiencia, restricción o negativa de los alimentos.
- h) Negativa, restricción u obstaculización de la visita familiar.
- i) Negativa, restricción u obstaculización a la visita íntima.
- j) Negativa o abstención a proporcionar una respuesta adecuada, fundada y motivada a la petición de libertad anticipada.
- k) Abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de la persona privada de su libertad.
- l) Negativa u obstaculización de dar libertad por compurgar de condena a las personas privadas de su libertad.
- m) Negativa, restricción u obstaculización para ser recluido en un lugar de detención legalmente establecido para ello.
- n) Acciones de la autoridad gubernamental encaminadas a obstaculizar la finalidad de la reforma y la readaptación social de las penas privativas de la libertad.
- o) Negativa, restricción u obstaculización para separar a las personas de la población en general, a quienes se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad.
- p) Negativa, restricción u obstaculización para otorgar a las y los internos una estancia digna.
- q) Negativa u omisión de otorgar derecho de audiencia, así como de fundamentar y motivar los castigos, sanciones o amonestaciones impuestos a las y los internos..142
- r) Negativa, restricción u obstaculización para otorgar los beneficios de preliberación.
- s) Negativa, restricción u obstaculización para que las y los internos reciban y envíen correspondencia.
- t) Negativa, restricción u obstaculización para que las y los internos puedan realizar llamadas telefónicas.

u) Abstención u omisión en el deber de custodia.

Actos violatorios a la seguridad jurídica:

a) Falta o deficiencia en la fundamentación o motivación.

b) Aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de una persona.

c) Suspensión de derechos.

d) Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable.

e) Negativa, restricción u obstaculización para otorgar el beneficio de la norma más protectora.

f) Ejecución del registro indebido de datos de identificación, filiación y huellas dactilares de personas acusadas de la comisión de un delito.

g) Ejecución de cateos y/o actos de molestia al interior de un domicilio, sin tener orden judicial para esta acción..160

El conjunto de los hechos señalados en la tabla 6 puede mostrar un panorama dantesco y monstruoso, completamente lejano a lo que la población podría esperar de la actuación de sus autoridades públicas, de modo especial en la función de la seguridad pública, la actuación de la policía preventiva y la procuración de justicia. Más allá de la mera descripción de hechos según tipos y subtipos, podría anotarse una interpretación de la tabla 6 con algunas proposiciones explicativas del catálogo de hechos que la gente señala en sus quejas ante la CEDHJ. La evidencia sobre estos puntos más a profundidad requerirían una indagación igualmente más profunda que los informes institucionales y su sistematización no pueden dar:

- 1) Las corporaciones de policía muestran una precariedad institucional al mantenerse e incluso aumentar año con año las quejas por actos violatorios de los derechos humanos de la población. Con actos como los señalados en las quejas y luego referidos en las recomendaciones se evidencia una ruptura con el marco constitucional que prevalece en toda la institución y no como hechos aislados. No hay elementos para probar a partir de la evidencia revisada que fehacientemente para afirmar que los actos violatorios a los derechos fundamentales por la policía se dan porque el personal de línea escapa a los mecanismos de supervisión de los superiores ni que en algunos casos sean no sólo tolerados por los mandos superiores, que incluso sean ordenados como una línea de actuación, como las denuncias que se han vertido sobre la indicación para el personal de línea haga un número específico de detenidos por día, haya motivo legal para ello o se invente.
- 2) Sí hay evidencia de que el cuadro de hechos es sistemático, sobre los que hay reincidencia institucional generalizada; ¿podría entonces suponerse que hay una desobediencia generalizada del personal de los policías en Jalisco de su instrucción, del marco legal y de las órdenes de sus superiores? El panorama es todavía tan grave como complejo que no admite visiones, explicaciones y propuestas fáciles para su comprensión y su solución.

- 3) Los hechos motivo de las quejas en materia de derechos humanos no constituyen meras infracciones administrativas sino que en su conjunto están más en el ámbito de las conductas delincuenciales. En varios informes anuales de la CEDHJ se reiteró que el maltrato a la población y la tortura es una práctica sistemática y grave en el estado; en la mayoría de las ocasiones de estas expresiones, la respuesta de la autoridad osciló entre la negativa o la omisión, así como en la descalificación de la CEDHJ al acusarla de que en realidad su intención es tener una presencia protagónica que responde a intereses políticos y no a un interés genuino por defender a los derechos humanos de la población, intención por la que incluso llega a mentir y a proteger delincuentes.
- 4) El catálogo de actos de la autoridad y de la policía en Jalisco que motivan las quejas en materia de derechos humanos, se completa con el rechazo de las recomendaciones por parte de las autoridades estatales y municipales de Jalisco; primero por no ser obligatorias y segundo por una falsa idea de que al aceptar las recomendaciones es aceptar la violación de derechos humanos, cuando en todo caso motivaría iniciar una indagación para deslindar responsabilidades en el ámbito administrativo o remitir el caso a la justicia penal. Al no registrar el cumplimiento de las conciliaciones acordadas con diversas autoridades en detalle y a largo plazo, deja la eficiencia y la eficacia del trabajo de la CEDHJ en la entera incertidumbre y la defensa de los derechos humanos fundamentales sólo en el plano declarativo y la descalificación institucional.
- 5) El respeto a los derechos humanos en el estado no es una nota primordial en el desempeño de las autoridades del estado y sus municipios ni constituye en un elemento de la rendición de cuentas de los gobernantes frente a la ciudadanía que los elige. De la información consultada no es posible deducir, en el caso de los municipios de Jalisco, la razón posible de la situación de los municipios que mostraron mínimos o incluso ningún número de quejas o recomendaciones por parte de la CEDHJ.
- 6) Los actos violatorios a los derechos humanos fundamentales de la población de Jalisco por parte de la policía, se refieren a derechos fundamentales con actos bastante obvios, comunes y simples, cometidos con una llaneza primitiva tal que surge la sospecha si tales actos corresponden a una interacción con personas cuya indefensión es así de llana, primitiva y llana; esto es que, por ejemplo, las detenciones arbitrarias primordialmente se practiquen de manera generalizada y sistemática precisamente contra un sector de la población vulnerable que resulta presa fácil de la extorsión. Por mera lógica no se podría suponer que las detenciones arbitrarias por apariencia sospechosa de las personas coincida con personas de altos ingresos, mayor preparación escolar, utilice vehículos de modelo reciente y sea notorio su estatus social por su vestidura, sin contar que tenga amplios recursos económicos y relaciones sociales y políticas de alto nivel. ¿Será esta parte de la población con la que la policía incurre de manera generalizada en su actitud agresiva y autoritaria? Es probable que no. En algunos pocos informes se registró el nivel socioeconómico de los quejosos en los informes de la CEDHJ y luego desapareció ese rubro de información. Este patrón de actos violatorios de derechos básicos individuales acaso lleve a la consideración de que se trate en realidad de una agresión generalizada a un grupo de vulnerabilidad social y económica.

- 7) Se confirma la tendencia generalizada relativa a que la gran mayoría de los casos y hechos en materia de derechos humanos en Jalisco corresponde al ámbito de la seguridad pública, la actuación de las policías preventivas y los funcionarios de la procuración de justicia, donde se concentran las situaciones más álgidas y sensibles para la población. Lo que se evidencia es una completa y rotunda falta de voluntad política de los factores del poder en el estado para mejorar el desempeño de las autoridades y los funcionarios públicos en materia de derechos humanos y sobre la función administrativa que les corresponde. Ni el poder ejecutivo estatal, ni el congreso de Jalisco, ni el poder judicial ni los gobiernos municipales contribuyen a actualizar un pacto social que mejore el desempeño de las autoridades en materia de derechos humanos en Jalisco.

3.3. Derechos (humanos fundamentales) violados

Garantías individuales, es la denominación que da la CPEUM a las garantías de protección de los derechos del individuo reconocidos y protegidos en su Capítulo Primero. Surgen como límites a la actuación de las autoridades públicas. El juicio de amparo se constituye como uno de los medios para defender violaciones a las garantías individuales de todo individuo. Carbonell (2004: 6-14) establece la diferencia entre *derechos humanos*, *derechos fundamentales* y *garantías individuales*. Considera que este último término está mal empleado si lo que se pretende es hacer referencia a los derechos del individuo, lo cual ejemplifica a través de un caso de derecho privado, estableciendo que se confunde el contenido de una obligación (por ejemplo, entregar un bien en un contrato de compraventa) con la garantía (por ejemplo, aval o hipoteca) que se establece en caso de incumplimiento. Este mismo autor establece que *derechos fundamentales* son los derechos humanos que están previstos en el texto constitucional y en tratados internacionales, mientras que los *derechos humanos* constituyen una categoría más amplia. En este sentido, las garantías individuales son, como se ha dicho, no los derechos en sí, sino las protecciones constitucionales que tienen el fin de garantizarlos. Sobre el alcance de las garantías individuales, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Amparo en revisión 597/73) ha establecido que: “Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo (*sic*) rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de sus derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios.”⁵

Los **derechos** a que se refiere la constitución política de Jalisco, por efectos de la constitución política federal, se señalan en la Ley de la CEDHJ (Artículo 2) a saber: Para los efectos de la presente Ley, se consideran derechos humanos: I. Las garantías individuales y sociales enunciadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado de Jalisco, así como de las leyes secundarias y reglamentos que de ellas emanen; II. Los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y III. Los contenidos en los tratados, convenios y acuerdos internacionales de los que en esta materia México forme parte; y IV. Los derechos de los grupos vulnerables. Se entiende por grupo vulnerable el conjunto de personas cuyas condiciones físicas, psíquicas, históricas, económicas, sociales o culturales, son tomadas como motivos discriminatorios que hacen probable la existencia de ataques reiterados a sus derechos humanos.

El registro institucional de los informes anuales de la CEDHJ (visibles en la tabla 7) refieren los derechos humanos fundamentales violados según las recomendaciones emitidas en cada caso. De ahí se obtienen los datos para construir la tabla 7, en cuya primera columna se indican los derechos implicados en la recomendación; una recomendación puede abarcar más de un derecho presuntamente violado (de los que se recabaron evidencias). De la columna 2 a la 12 se señalan las referencias en las recomendaciones sobre los derechos presuntamente violados en cada año del periodo estudiado. En la columna 13 se muestra el total de las frecuencias y la columna 14 final indica el valor relativo del cálculo considerando que el 100% son las 429 referencias a los derechos presuntamente violados.

Es de considerarse que la conceptualización de los actos y los derechos presuntamente violados muestran cierta evolución y algunos ajustes que en el paso de los años va evolucionando. Dos ejemplos muestran este asunto. Entre los años 2000 y 2002, así como el 2006 el rubro de “tortura” no hay datos en los informes de la CEDHJ. Posible explicación de registro: las quejas por torturas al describir los hechos que en conjunto apuntaban a un caso de tortura, los desglosaban, de manera que para el registro institucional aparecían como casos de detención ilegal, intimidación, lesiones o intimidación. ¿porqué el cambio? Es interesante que los años referidos precisamente coinciden con los procesos de cambio del titular de la CEDHJ y probablemente con este cambio en el registro (aunque prevaleciera la práctica de la tortura y las quejas) se disminuía el clima de confrontación entre la CEDHJ y el poder ejecutivo estatal. El cambio conceptual de los hechos y derechos presuntamente violados responde a un contexto político determinado por efectos de la falta de autonomía de la CEDHJ porque en definitiva responde a las presiones de los partidos y la dependencia de la CEDHJ de los poderes legislativo y judicial para otorgarle el presupuesto anual para su funcionamiento.

Otro ejemplo en la evolución de la conceptualización de hechos y derechos implicados en quejas y recomendaciones es el rubro de “prepotencia” que aparece en el informe institucional de 1997. ¿Qué exactamente quería decir la CEDHJ con “prepotencia”? ¿Intimidación? ¿Abuso de autoridad? ¿Maltrato a las personas o falta de respeto? ¿Qué derechos se violaban con la prepotencia? El caso es que en los siguientes informes ya no aparece dicho concepto.

La información de la tabla 7 identifica los derechos presuntamente violados y los hechos que generaron una queja sobre la cual se emite una recomendación. Ello explica que haya 429 señalamientos sobre 39 derechos y hechos en las 136 recomendaciones analizadas en el periodo 1997 – 2007. En 1998, 1999 y 2007 hubo el mayor número de señalamientos sobre derechos violados y actos violatorios por autoridades de Jalisco.

Los derechos violados y actos violatorios referidos en las recomendaciones en el periodo analizado, son: el derecho a la seguridad jurídica (17%) a la integridad física (16%) a la legalidad (13%) la seguridad personal (9%) la vida (8%) libertad personal (5%), salud (4%), igualdad y trato digno (4%), integridad –no tortura- 4%) a una función pública legal (3%) y acceso a la procuración de justicia (2%); el resto de los señalamientos son iguales o menores a 1%. Los derechos indígenas aparecen referidos en el .47%; derechos de los niños con .23%, derechos de las mujeres con .23% y derechos de las personas con VIH-Sida con .23%. El derecho a vivir en un medio ambiente sano y equilibrado aparece en el .93% de los señalamientos en las recomendaciones.

El derecho a la **seguridad jurídica** (17% de frecuencia en las recomendaciones analizadas) es la garantía del estado para que las leyes aplicables sean dictadas por razones de interés general y cumplidas de una manera previsible (y no incierta) con sus consecuencias de hecho y de derecho y en función del bien común. Toda ley debe ser creada de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución, y a ésta deben ajustar su conducta, de manera estricta, todas las autoridades públicas.⁶ Los *derechos específicos que implica son:*

- a) Derecho a que todo acto de autoridad esté fundado y motivado en leyes formales de carácter general (Principio de legalidad).
- b) Derecho a ser condenado por acciones u omisiones a leyes vigentes, creadas con anterioridad al hecho por autoridad competente (Principio de irretroactividad de la ley).
- c) Derecho a beneficiarse de la norma más protectora.
- d) Derecho a no ser objeto de registro indebido de datos de identificación, filiación y huellas dactilares de personas acusadas de la comisión de un delito.
- e) Derecho a no ser molestado al interior del domicilio por la autoridad sin contar con una orden judicial fundada y motivada para ello.

Derecho a la **vida** (8%), la **integridad física** (16%) y la no tortura (4%)

La vida es un derecho que tiene todo ser humano para mantenerse y desarrollar plenamente su existencia biológica y social, y a que se garantice ésta en las mejores condiciones, conforme a su dignidad. Los *derechos específicos que implica la vida son:*

- a) Derecho a preservar la vida humana.
- b) Derecho a no ser privado de la vida arbitraria, ilegal o sumariamente.
- c) Derecho a no ser sometido a la aplicación de la pena de muerte.
- d) Derecho a no ser víctima de genocidio.

7

El derecho a la integridad personal, lo tiene toda persona para que se le respete su integridad física, psíquica y moral.⁸

Los derechos específicos que implica son:

- a) Derecho al respeto a la integridad física, psíquica y moral.
- b) Derecho a no ser sometido a cualquier tipo de tortura.
- c) Derecho a no ser sometido a cualquier tipo de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- d) Derecho a no sufrir extorsión.

El principio y la garantía de **legalidad** (13%) para la actuación de toda autoridad en la realización de cualquier función pública legal (3%) consiste en que todo acto de autoridad debe estar basado en una ley pública vigente en torno a sus facultades propias y su jurisdicción correspondiente; adicionalmente, precisa cumplir con una motivación, que consiste en la justificación a cada caso en particular, máxime si involucra a terceras personas. Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen en la parte que interesa: **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho... **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...

Sobre la **libertad personal** (5%) y de libre tránsito, así como la seguridad personal (9%) corresponde afirmar que: la libertad de toda persona es la capacidad y el hecho de actuar y expresarse de cada persona, según su inteligencia o voluntad y a no ser privada de ella, excepto por las medidas y condiciones establecidas previamente en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.

La **seguridad personal** es el derecho de toda persona a ser protegida de todo acto arbitrario que coloque en situación de riesgo su integridad física, psíquica y moral. *Los derechos específicos implicados son:*

- a) Derecho a no ser privada o privado de su libertad personal, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por la Constitución Política o por las leyes en su carácter formal y material.
- b) Derecho a un recurso legal en caso de ser amenazada la libertad.
- c) Derecho a no ser sometida o sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
- d) Derecho a no ser incomunicada o incomunicado.
- e) Derecho a no ser retenida o retenido arbitrariamente, manteniendo la detención dentro del plazo legal...113
- f) Derecho de toda persona detenida o retenida a ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales.
- g) Derecho a no ser sujeto a detención por deudas de carácter civil.
- h) Derecho a la libertad durante el proceso.
- i) Derecho a que la prisión preventiva no sea la regla general.
- j) Derecho a que en caso de presumir que la persona detenida es menor de edad, se verifique de manera inmediata esta situación, para en su caso proceder a las medidas de seguridad necesarias, atendiendo al interés superior de las niñas, de los niños y de los adolescentes.

Es el derecho de **libre tránsito y residencia**⁹ lo tiene toda persona para entrar y salir del país, a desplazarse libremente dentro y fuera de su territorio y a fijar o mudar el lugar de su residencia dentro o fuera del mismo, sin injerencias arbitrarias de la autoridad. *Los derechos específicos implicados son:*

- a) Derecho a circular por sí mismo en el territorio del Distrito Federal.
- b) Derecho a residir al interior del territorio del Distrito Federal, con sujeción a las disposiciones legales.
- c) Derecho a salir libremente del territorio del Distrito Federal, si no existe impedimento legal u orden judicial que limite esta libertad..*Violaciones*
 - a) Negativa, restricción u obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación.
 - b) Negativa, restricción u obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la residencia en un determinado lugar.
 - c) Negativa, restricción u obstaculización para salir del territorio del Distrito Federal, sino existiere impedimento legal u orden judicial que limite esta libertad.

El derecho a la **salud** (4%) consiste en el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, para asegurar el ejercicio pleno de las capacidades del ser humano, lo cual permita tener una calidad de vida digna.¹⁰ *Los derechos específicos implicados son:*

- a) Derecho a la atención médica integral de calidad.
- b) Derecho a la accesibilidad de los servicios de salud.
- c) Derecho a condiciones que aseguren asistencia médica y sanitaria.
- d) Derecho a la prevención y tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole.
- e) Derecho a la creación de condiciones que aseguren a todos la asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.
- f) Derecho a la educación sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud.
- g) Derecho a la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo.
- h) Derecho a la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas..153
- i) Derecho al aprovisionamiento de medicamento y material terapéutico que permita la recuperación de la salud.
- j) Derecho al consentimiento informado:
 - i) Derecho a la información que permita al paciente tener la debida información de los riesgos y beneficios esperados acerca de un procedimiento médico o quirúrgico con fines de diagnóstico, terapéuticos o rehabilitatorios.
 - ii) Derecho de que las personas responsables de los pacientes sean informadas respecto de su estado de salud de la persona a su encargo y el tratamiento a seguir.
- k) Derecho a la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.
- l) Derecho al aprovisionamiento de medicamento y material terapéutico que permita la recuperación de la salud.
- m) Derecho a la salud sexual y reproductiva en mujeres y hombres.
- n) Derecho de que las personas responsables de los pacientes sean informadas respecto de su estado de salud y el tratamiento a seguir.
- o) Derecho de las personas privadas de libertad a la salud física o mental:
 - i) Que se les proporcione atención médica.
 - ii) Derecho a que el médico realice inspecciones regulares e informe cada vez que la salud física o mental de una o un recluso haya sido o pueda ser afectada.
 - iii) Derecho a recibir atención médica de un doctor independiente o de confianza de la o el recluso.
 - iv) Derecho de las mujeres privadas de libertad a que se les proporcione atención gine-cológica periódica.
 - v) Derecho de las hijas y los hijos de las mujeres privadas de libertad que se encuentran con ellas, a que se les proporcione atención médica pediátrica.
- p) Derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes cuyas madres se encuentren internas en un reclusorio:
 - i) Derecho a servicios e instituciones de seguridad social y atención infantil.
 - ii) Derecho a recibir asistencia médica pediátrica.
 - iii) Derecho a la asistencia médica especializada, si tienen alguna discapacidad, que asegure su dignidad, promueva su autosuficiencia y facilite su participación en la sociedad.

- g) Derecho de las y los presos con presuntos problemas psiquiátricos: 154
- i) Derecho a que se establezca un diagnóstico certero por especialistas y se les brinde el tratamiento integral adecuado que en su caso, si se requiere, incluya terapias de rehabilitación.
- r) Derecho a la existencia de insumos y material terapéutico necesario para atender las demandas de salud de la población.
- s) Derecho a la existencia de médicos profesionistas suficientes para atender las demandas de salud de la población.
- t) Derecho al uso de la medicina tradicional indígena.
- u) Derecho a los servicios de salud especializada.
- v) Derecho a ser referido a hospitales que cubren el servicio de salud que el paciente necesita.
- w) Derecho a la seguridad social.
- x) Derecho a que se proporcione atención médica a las personas adultas mayores especializada conforme a su condición de salud.
- y) Derecho de las personas con discapacidad a recibir un tratamiento médico, psicológico y funcional, de igual manera que una rehabilitación médica y social y otros servicios necesarios para el máximo desarrollo de sus capacidades y habilidades.

La **igualdad y trato digno** (4%) es una cualidad sustantiva del ser humano reconocida en la Constitución Política Federal en su artículo 1º que a la letra dice: en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Los derechos de las personas privadas de su libertad consisten en el trato que toda persona privada legalmente de su libertad debe dispensarse a propósito de respetar su vida e integridad personal, y a ser tratada conforme a su dignidad y debido respeto de los derechos fundamentales.¹¹ Los *derechos específicos involucrados son:*

- a) Derecho a ser recluso en un lugar de detención legalmente establecido para ello.
- b) Derecho de las personas procesadas a ser separadas de las condenadas, salvo en circunstancias excepcionales, y a ser sometidas a un tratamiento adecuado a su condición de internos e internas no condenadas.
- c) Derecho a que las penas privativas de la libertad tengan como finalidad esencial la reforma y readaptación social de las y los condenados.

- d) Derecho de las personas que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad, a ser separadas de la población en general.
- e) Derecho de las y los internos a ser ubicados en una estancia digna.
- f) Derecho a conservar, fortalecer o establecer relaciones familiares o de amistad.
- i) Derecho a la visita familiar.
- ii) Derecho a la visita íntima.
- g) Derecho a que se les brinde una opción de trabajo y remuneración conforme a la ley.
- h) Derechos de fundamentación, motivación y audiencia antes de cualquier castigo, sanción o amonestación.
- i) Derechos de los presos con presuntos problemas psiquiátricos:
- i) Derecho a que se establezca un diagnóstico certero por especialistas y se les brinde el tratamiento integral adecuado que en su caso, si se requiere, incluya terapias de rehabilitación.
- j) Derecho a que se otorguen beneficios de preliberación.
- k) Derecho a recibir y enviar correspondencia.
- l) Derecho de realizar llamadas telefónicas..141
- m) Derecho a la reinserción social, que incluye: el derecho al trabajo bien remunerado y con las prestaciones de ley, a la capacitación para el trabajo y el derecho a la educación.

El acceso a la **procuración de justicia** (2%) se enmarca del derecho a una adecuada protección judicial, que consiste en que las personas requieren un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que las ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.¹² Los *derechos específicos involucrados son:*

- a) Derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo.
- b) Derecho a acudir ante los tribunales de justicia administrativos, judiciales o laborales y obtener de ellos sentencia relativa a los derechos de las partes.
- c) Derecho a que la autoridad competente decida sobre los derechos de toda persona que interponga un recurso.
- d) Derecho a que se garantice el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.
- e) Derecho a la ejecución de las sentencias de índole judicial, administrativa o laboral.
- f) Derecho a la revisión de beneficios durante la ejecución de sentencia.
- g) Derecho a ser indemnizado conforme a la ley en caso de haber sido condenado en sentencia firme por error judicial.

Violaciones

- a) Negativa, restricción u obstaculización de la adecuada protección judicial.

- b) Negativa, restricción u obstaculización para poder acudir ante los tribunales de justicia administrativos, judiciales o laborales y obtener de ellos sentencia relativa a los derechos de las partes.
- c) Omisión o irregularidad en el cumplimiento de una resolución judicial.
- d) Incumplimiento o cumplimiento indebido de resoluciones judiciales, administrativas o laborales que sean definitivas.
- e) Negativa, restricción u obstaculización para decidir sobre los derechos de la persona que impugnó una resolución.
- f) Negativa, restricción u obstaculización para garantizar el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.
- g) Negativa para ejercer el derecho a la revisión de beneficios durante la ejecución de sentencia.
- h) Negativa, restricción u obstaculización para ser indemnizado conforme a la ley en caso de haber sido condenado en sentencia firme por error judicial.

Con relación a los derechos analizados en esta parte, revelan algunas tendencias desfavorables en el desempeño institucional del gobierno en materia de derechos humanos, más allá de los nombres de personas concretas de funcionarios públicos, según advierte:

1. Los datos de la tabla 7 pueden evidenciar un empeño primitivo y bárbaro en materia de derechos humanos por parte del poder ejecutivo y algunos municipios del estado de Jalisco. La mayoría de los derechos referidos en los informes institucionales de la CEDHJ (con los relativos actos violatorios) se inscriben en el grupo de los derechos individuales fundamentales identificados como de primera generación. Los derechos de segunda generación, reconocidos a grupos vulnerables, tienen una mínima cobertura en los registros y la actuación institucional. Esta circunstancia evidencia el nivel tan elemental del desempeño gubernamental que ni siquiera puede garantizar los derechos individuales de las personas de la población. Otra posibilidad es que ni en el gobierno ni en la sociedad está instalada la importancia de los derechos de segunda y tercera generación y su protección. En cualquier caso, el desempeño del gobierno de Jalisco y sus municipios muestra un primitivismo bárbaro en materia de derechos humanos en los que no es raro encontrar patrones incluso delincuenciales, ya no digamos de baja eficacia e indolencia.
2. La mayoría de los casos sobre derechos humanos en las quejas y recomendaciones se relacionan con la función de procuración de justicia y la función de policía preventiva, en el ámbito del poder ejecutivo estatal y los municipios con mayor población en el estado. Las comparaciones entre los organismos públicos, para dimensionar su desempeño en materia de derechos humanos, para obtener algunas consideraciones objetivas y útiles para un diagnóstico de problemas institucionales, precisan operar sobre elementos que faciliten su comportamiento institucional, como las dimensiones, complejidad y la homologación de las funciones públicas a comparar. Si no se aplica este esquema, puede resultar la comparación en un modo de descalificación institucional simplona y aparente.

3. El patrón de los actos violatorios de derechos humanos fundamentales, que se evidencia de los registros de las quejas ante la CEDHJ revela que hay violaciones sistemáticas a dichos derechos y no se trata de casos aislados, cometidos con la orden expresa o la autorización de hecho por parte de los titulares de los organismos públicos, fundamentalmente adscritos al área de la procuración de justicia y la función de policía del gobierno estatal y los municipios, de modo especial en los de mayor población. Esta interpretación se basa en el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos que tienen bajo su mando a todos los funcionarios adscritos laboralmente en su dependencia, que controlan los procedimientos y responden por los resultados obtenidos. En un procedimiento administrativo o jurisdiccional para deslindar responsabilidades puede determinarse lo que corresponde a cada quien e incluso ser sancionado si así procede; pero en términos institucionales el titular de un organismo público se considera responsables de la marcha general de la institución, sea por los indicadores institucionales, la imagen pública que proyecte o por los casos paradigmáticos que simbolizan el trabajo de todo el organismo. Un caso concreto es el de la policía estatal o municipal: si hay cientos de señalamientos de maltrato a la población, detención arbitraria e incluso tortura a las personas y esto se mantiene durante años, difícilmente puede argumentarse que se trata de actuaciones de malos funcionarios y que son casos aislados que no es posible concluir que los titulares de la seguridad pública tienen responsabilidad en el asunto.
4. En general y en el caso del desempeño de las corporaciones de policía, en los hechos denunciados en las quejas y los derechos violados según consta en los documentos de las recomendaciones, aparecen pautas de comportamiento que parecen más propios de un perfil delincencial que de miembros de una corporación de policía: lesiones, robos, homicidios, tortura, si bien estas conductas extremas en cuanto a su gravedad, no se notan generalizadas. Sí aparece generalizada la detención arbitraria y los actos de molestia que, en el caso de la policía preventiva es contradictoria a su función de servir y proteger a las personas, aunque explicable por tener qué habérselas con situaciones de infractores administrativos y presuntos delincuentes en flagrancia. Adicionalmente a la proclividad institucional que entrena a las y los policías para enfatizar su estilo duro y violento. Difícilmente podría deslindarse la responsabilidad personal y la responsabilidad política del superior jerárquico de los policías, quienes en lo individual y en lo institucional muestran de manera sistemática y reiterad actos violatorios graves y leves de derechos humanos; las opciones no deja ninguna pauta abierta: no sabe dirigir la dependencia, no puede dirigir el organismo público, o bien ahí manda y las cosas se hacen como este funcionario público dispone a través de un sistema de cadena y niveles de mandos. Cualquier resultado del análisis afecta al funcionario público: porque manda o permite las violaciones sistemáticas y reiteradas a los derechos humanos fundamentales.

Autoridades más señaladas en las quejas ante la CEDHJ y casos que involucran policías en el estado, 1997 - 2007 (Tabla 3)															
Autoridad / Años	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1997-2007	%	Casos de policías	%
Procuraduría General de Justicia de Jalisco	398	517	622	675	813	839	725	794	764	700	718	7,565	27.48		
Seguridad pública Guadalajara	366	522	454	379	343	370	351	311	266	270	236	3,868	14.05	3,868	14.05
Seguridad pública, prevención y Readaptación Social Jalisco	267	268	187	886	208	265	263	329	264	262	231	3,430	12.46	3,430	12.46
Secretaría de Educación Jalisco	135	116	129	138	141	167	204	182	182	182	234	1,810	6.58		
Seguridad Pública Zapopan	208	135	139	145	129	156	151	151	157	193	129	1,693	6.15	1,691	6.14
Seguridad Pública Tlaquepaque	110	117	111	95	115	137	85	94	152	107	82	1,205	4.38	1,204	4.37
Ayuntamiento de Guadalajara	75	65	57	164	108	136	85	108	100	121	114	1,133	4.12		
IMSS delegación Jalisco	44	62	90	126	131	145	105	118	90	88	103	1,102	4.00		
Poder Judicial del Estado	99	100	106	137	117	89	81	84	80	65	62	1,020	3.71		
Secretaría de Vialidad y Transporte	78	64	60	78	80	88	75	95	81	80	83	862	3.13	862	3.13
Seguridad Pública Tonalá	42	53	64	54	68	78	61	69	93	55	71	708	2.57	708	2.57
Ayuntamiento de Tonalá	42	53	64	80	118		61	69	93	55	71	706	2.56		
Procuraduría General de Justicia de la República	63	96	75	60	50	57	41	46	54	49	50	641	2.33		
Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos de Puerto Vallarta	35	71	41	91	98	70	48	59	52	26	27	618	2.25	618	2.25
Ayuntamiento de Zapopan	43	48	46	59	51	64	59	56	43	57	79	605	2.20		
Ayuntamiento de Tlaquepaque	12	13	9	14	25		85	22	44	24	29	277	1.01		
Secretaría de la Defensa Nacional	62	55	19	24								160	0.58		
Registro público de la propiedad	4						1	2	71			78	0.28		
Municipio Puerto Vallarta	11	17	9	9								46	0.17		
Señalamientos de autoridades en quejas	2,094	2,372	2,282	3,214	2,595	2,661	2,481	2,589	2,586	2,334	2,319	27,527	100	12,381	44.98
Total de quejas recibidas	2,620	2,737	2,776	2,926	3,239	3,337	2,899	3,064	3,129	2,793	3,058	32,578			

Nota: Una queja puede incluir más de un señalamiento; 3) Se indican las autoridades más señaladas; 4 en las dos últimas columnas se consideran los casos que involucran corporaciones policiacas.

Autoridades de Jalisco señaladas en recomendaciones, CEDHJ 1997 – 2007 (Tabla 4)		
Recomendaciones emitidas 1997 - 2007	Total136	100.00%
1. Procuraduría General de Justicia de Jalisco	68	25.56
2. Seguridad pública, prevención y Readaptación Social Jalisco	17	6.39
3. Guadalajara: Ayuntamiento o Presidente Municipal	17	6.39
4. Seguridad pública de Guadalajara	14	5.26
5. Gobernador de Jalisco	12	4.51
6. Zapopan / Ayuntamiento o Presidentes Municipal	10	3.76
7. Tlaquepaque, Ayuntamiento o Presidente Municipal	8	3.01
8. Secretario de Salud	7	2.63
9. Seguridad Pública Zapopan	6	2.26
10. Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos de Puerto Vallarta	6	2.26
11. Tonalá, Ayuntamiento o Presidente Municipal	6	2.26
12. Gobernador	6	2.26
13. Seguridad Pública de Jalisco	5	1.88
14. Seguridad Pública Tlaquepaque	5	1.88
15. Secretaría de Vialidad y Transporte	5	1.88
16. Secretario General de Gobierno	5	1.88
17. Poder Judicial del Estado	4	1.50
18. Tonalá: Seguridad Pública	4	1.50
19. Congreso de Jalisco	4	1.50
20. Procurador Desarrollo Urbano	3	1.13
21. Director de Trabajo y Previsión Social	3	1.13
22. Organismo de Ecología estatal	3	1.13
23. Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	3	1.13
24. Chapala, Ayuntamiento o Presidente Municipal	3	1.13
25. Tlajomulco, Ayuntamiento o Presidente Municipal	3	1.13
26. Sistecozome	2	0.75
27. Acatlán, Ayuntamiento o Presidente Municipal	2	0.75
28. DIGPRES	2	0.75
29. Secretaría de Educación Jalisco	2	0.75
30. Hospital Civil	2	0.75
31. Ameca: Seguridad Pública	2	0.75
32. Contralor del estado	2	0.75
33. Puerto Vallarta, Ayuntamiento o Presidente Municipal	2	0.75
34. Tlajomulco: Seguridad pública	2	0.75
35. Cabo Corrientes, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
36. Sayula, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
37. Colotlán, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
38. OPD Servicios y transportes	1	0.38
39. Cocula, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
40. Cuautitlán de B, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
41. Instituto Cabañas	1	0.38
42. Unión de Tula, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
43. Totatiche, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
44. CODE Jalisco	1	0.38
45. Bolaños, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
46. Director del Hospital Regional de Magdalena	1	0.38
47. Zapotlanejo, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
48. Instituto Municipal de las Mujeres Guadalajara	1	0.38
49. Instituto jalisciense de las Mujeres	1	0.38
50. Jalostotitlán, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
51. S. Martín Hidalgo, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
52. Villa Purificación: Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
53. Villa Corona: Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
54. Zacoalco, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
55. Lagos de Moreno, Ayuntamiento o Presidente Municipal	1	0.38
56. Director OPD Hospital Civil	1	0.38

57. Sindicatura Ayuntamiento de Guadalajara	1	0.38
58. Tepatitlán	1	0.38
Total de puntos recomendaciones	266	100.00
Total de puntos en las recomendaciones que involucran ala función de policía y porcentaje	130	48.87
Notas: 1) Cuando se alude a un municipio, se refiere al pleno del Ayuntamiento o al presidente municipal; 2) El término "seguridad pública" se refiere al organismo de policía preventiva; 3) Recomendaciones que involucran función de policía se indican con itálica; 4) Una recomendación puede dirigirse a más de una autoridad.		

Funcionarios/as por Cargo Público señaladas en recomendaciones, CEDHJ 1997 – 2007 (Tabla 5)				
Año	Rec	# Quejas	Funcionario	Cargo
1997	1	1	Pedro R. Mendieta Fernández	Procuraduría General de Justicia del Estado
1997	2	1	Pedro R. Mendieta Fernández	Procuraduría General de Justicia del Estado
1997	3	1	Javier I. Salazar Mariscal	Subsecretario Seguridad Pública, Protección Civil, Prevención y Readaptación Social del Estado
1997	4	1		Procuraduría General de Justicia del Estado
1997	5	1	Joaquín A. Herrero Escobar	Seguridad Pública de Guadalajara
1997	5			Procuraduría General de Justicia del Estado
1997	5		Cesar Coll Carabias	Presidente Municipal Guadalajara
1997	6	1	Pedro R. Mendieta Fernández	Procuraduría General de Justicia del Estado
1997	7	1	Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
1997	7			Subsecretario Seguridad Pública, Protección Civil, Prevención y Readaptación Social del Estado
1997	7			Seguridad Pública del Estado
1997	7			Dirección Policía Auxiliar de la Dirección de Seguridad Pública Estado
1998	1	1	David Cuevas García	Presidente Municipal Puerto Vallarta
1998	2	1	Oscar Torres Rodríguez	Seguridad Pública del Estado
1998	3	1	Miguel M. Anguiano A.	Subsecretario Seguridad Pública, Protección Civil, Prevención y Readaptación Social del Estado
1998	4	1	Jesús E. Cerón Mejía	Seguridad Pública de Guadalajara
1998	5	1		Secretario General de Gobierno
1998	5			Procuraduría General de Justicia del Estado
1998	6	1	Jesús E. Cerón Mejía	Seguridad Pública de Guadalajara
1998	6		Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1998	7	3	David Cuevas García	Presidente Municipal Puerto Vallarta
1998	7		Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1998	8	1	Raúl A. Pinedo Huerta	Seguridad Pública de Zapopan
1998	8		Gabriel Vera Fonseca	Seguridad Pública del Estado
1998	8		Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1998	9		Raúl A. Pinedo Huerta	Seguridad Pública de Zapopan
1998	9		Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1998	10	1	Raúl A. Pinedo Huerta	Seguridad Pública de Zapopan
1998	11	1	Alfredo Antuna Márquez	Presidente Municipal Cabo Corrientes
1998	12	6	Efraín González Luna Morfin	Secretaría de Educación del Estado
1998	13	1		Presidente Municipal Zapopan
1998	13		Raúl A. Pinedo Huerta	Seguridad Pública de Zapopan
1998	13		Leopoldo S. Montelongo C.	Secretaría de Vialidad y Transporte del Estado
1998	14	1		Presidente Municipal Zapopan
1998	14			Presidente Municipal Tonalá
1998	14			Presidente Municipal Guadalajara
1998	14			Presidente Municipal Tlaquepaque
1998	14			Seguridad Pública de Zapopan
1998	14			Seguridad Pública de Guadalajara
1998	14			Seguridad Pública de Tlaquepaque
1998	14			Seguridad Pública de Tlaquepaque
1998	14			Procuraduría General de Justicia del Estado
1998	14			Seguridad Pública del Estado
1998	15	1	Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
1998	15		Fernando Guzmán Pérez P.	Secretario General de Gobierno
1998	15		Cristóbal Ruiz Gaitán López	Secretaría de Salud del Estado
1998	15		Leopoldo S. Montelongo C.	Secretaría de Vialidad y Transporte del Estado
1998	15		Francisco Hanon Quijas	Dirección General de Trabajo y Prevención Social
1998	15			Dirección Ecología, Protección Civil
1998			Daniel G. Ituarte Reynaud	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
1998	15			Cabildo Municipal Sayula
1998			Francisco Mayorga Castañeda	Secretaría Desarrollo Rural
1998			Jaime A. Paz García	Dirección Unidad Protección Civil

1998	16	4	Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1998	16		Raúl Acosta Cordero	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado
1998	17	6		Cabildo Municipal Puerto Vallarta
1998	18		David Cuevas García	Presidente Municipal Puerto Vallarta
1998	19		Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
1998	19		Daniel G. Ituarte Reynaud	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
1998	19		José M. Robles Díaz	Presidente Municipal Tlaquepaque
1998	19		Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1998	20	2		Cabildo Municipal Colotlán
1998	21	1	Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1998	21		Francisco J. Ramírez Acuña	Presidente Municipal Guadalajara
1998	21		Raúl Vargas López	Dirección Hospital Civil de Guadalajara, OPD
1998	22		Jorge Arana A.	Presidente Municipal Tonalá
1998	23	1	Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1998	23		Raúl Acosta Cordero	Consejo General del Poder Judicial del Estado
1999	1	3	Héctor Córdoba Bermúdez	Seguridad Pública de Tonalá
1999			Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1999	2	2		Congreso del Estado
1999				Cabildo Municipal Guadalajara
1999				Cabildo Municipal Zapopan
1999				Cabildo Municipal Tonalá
1999				Cabildo Municipal Tlaquepaque
1999				Gobernador del Estado
1999				Comisión Estatal de Ecología
1999				Procuraduría General de Justicia del Estado
1999				Procurador de Desarrollo Urbano en el Estado
1999	3	1	David Cuevas García	Presidente Municipal Puerto Vallarta
1999	4	1	Daniel G. Ituarte Reynaud	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
1999	5	6	Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
1999			Daniel G. Ituarte Reynaud	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
1999	6	1	Daniel G. Ituarte Reynaud	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado
1999			Blanca C. Margarita Corona V.	Reclusorio Preventivo de Guadalajara
1999	7	1	Daniel G. Ituarte Reynaud	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
1999			Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1999	8	9	Jesús E. Cerón Mejía	Seguridad Pública de Guadalajara
1999	9	2	Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
1999			Fernando Guzmán Pérez P.	Secretario General de Gobierno
1999			Sergio Montelongo C.	Secretaría de Vialidad y Transporte del Estado
1999			Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1999			José G. González A.	Dirección OPD Servicios y Transportes
1999			Salvador Rosas Pelayo	Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana de Guadalajara
1999	10	3	José M. Robles Díaz	Presidente Municipal Tlaquepaque
1999	11	2	Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1999			Macedonio Tamez Guajardo	Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses
1999			Cesar Coll Carabias	Secretaría de Administración del Estado
1999	12	1	Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1999			Alberto Alcántar Beltrán	Presidente Municipal Chapala
1999	13	1	Francisco J. Ramírez Acuña	Presidente Municipal Guadalajara
1999			Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1999	14	1	Ernesto Díaz Márquez	Presidente Municipal Tlajomulco
1999	15	1	Ramón Figueroa Rodríguez	Seguridad Pública de Ameca
1999	16	43	Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
1999			José M. Robles Díaz	Presidente Municipal Tlaquepaque
1999			Héctor Torres Serrato	Seguridad Pública de Tlaquepaque
1999	17	27	José C. Ramírez Acuña	Presidente Municipal Zapopan
1999			Raúl A. Pinedo Huerta	Seguridad Pública de Zapopan
1999			Félix J. Ledesma Martínez N.	Procuraduría General de Justicia del Estado
2000	1	2	Francisco J. Ramírez Acuña	Presidente Municipal Guadalajara

2000	2	1		Congreso del Estado
2000	2		Roberto Aguilera Hernández	Procuraduría General de Justicia del Estado
2000	2		Héctor Pérez Plazola	Presidente Municipal Interino de Guadalajara
2000	2		Jesús E. Cerón Mejía	Seguridad Pública de Guadalajara
2000	3	1	Cristóbal Ruiz Gaytán López	Secretaría de Salud del Estado
2000	4	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2000	5	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2000	6	1	Héctor Córdoba Bermúdez	Seguridad Pública de Tonalá
2000	7	1		Congreso del Estado
2000	7		Juan C. de la Torre González	Congreso del Estado
2000	8	4	Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
2000	8		Daniel G. Ituarte Reynaud	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
2000	8		Cristóbal Ruiz Gaytán López	Secretaría de Salud del estado
2000	9	1	Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
2000	9		Leopoldo S. Montelongo C.	Secretaría de Vialidad y Transporte del Estado
2000	9		Daniel G. Ituarte Reynaud	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
2000	10	1		Cabildo Municipal Chapala
2000	11	1		Cabildo Municipal Acatlán
2000	12	3	Juan Carlos Orozco Flores	Presidente Municipal Cocula
2000	13	2	Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
2000	13		Jaime Cuevas Adame	Procurador de Desarrollo Urbano en el Estado
2000	14	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2000	14		Héctor Pérez Plazola	Presidente Municipal Interino de Guadalajara
2000	14		Jesús E. Cerón Mejía	Seguridad Pública de Guadalajara
2000	15	2	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2000	16	5	Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
2000	17	1	Marco A. Pérez Hernández	Presidente Municipal Ameca
2000	18		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2000	19		Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
2000	19		Daniel G. Ituarte Reynaud	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
2001	1	2	Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del Estado
2001	1		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2001	1		Daniel G. Ituarte Reynaud	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
2001	1		Gabriel Vera Fonseca	Seguridad Pública del Estado
2001	1		Fernando Garza Martínez	Presidente Municipal Guadalajara
2001	1		Macedonio Tamez Guajardo	Presidente Municipal Zapopan
2001	1		Antonio Álvarez Hernández	Presidente Municipal Tlaquepaque
2001	1		Vicente Vargas López	Presidente Municipal Tonalá
2001	2	1	Óscar Aguirre Jáuregui	Dirección Antiguo Hospital Civil de Guadalajara
2001	2		Leobardo Alcalá Padilla	Dirección Hospital Civil de Guadalajara, OPD
2001	3	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2001	3		Alfonso Petersen Farah	Secretaría de Salud del estado
2001	3		Juan M. Orozco Serrano	Presidente Municipal Cuautitlán
2001	4	2	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2001	5	1	Efrén Flores Ledesma	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
2001	6	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2001	7	1	Guillermo Sánchez Magaña	Presidente Municipal Tlajomulco
2001	7		Raúl Ochoa Anaya	Seguridad Pública de Tlajomulco
2001	7		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2001	7			Congreso del Estado
2002	1	1	José M. Verdín Díaz	Secretaría de Vialidad y Transporte del Estado
2002	2	1	Francisco J. Ramírez Acuña	Gobernador del Estado
2002	2		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2002	3	1	Fernando Garza Martínez	Presidente Municipal Guadalajara
2002	3		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2002	4	1		Junta de Gobierno del Instituto Cabañas
2002	4		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2002	5	2		Pleno del Ayuntamiento de Unión de Tula

2002	5		Salvador Núñez Sandoval	Presidente Municipal Unión de Tula
2002	5		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2003	1	3	Alfonso Gutiérrez Santillán	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
2003	2	1	Héctor Pérez Plazola	Presidente Junta Directiva Instituto Jalisciense de la Juventud
2003	2			Junta Directiva del Instituto Jalisciense de la Juventud
2003	3	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2003	3		Luis C. Nájera Gutiérrez de V.	Seguridad Pública de Guadalajara
2003	4	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2003	5	1	Macedonio Tamez Guajardo	Presidente Municipal Zapopan, Junta de Gobierno de los Servicios de Salud
2003	6	1	Ignacio Guzmán García	Presidente Municipal Puerto Vallarta
2003	6		Santiago Centeno Ulin	Seguridad Pública de Puerto Vallarta
2003	7	1	Fernando Garza Martínez	Presidente Municipal Guadalajara
2003	7		Luis C. Nájera Gutiérrez de V.	Seguridad Pública de Guadalajara
2003	7		José M. Romo Parra	Dirección Asuntos Internos Ayuntamiento de Guadalajara
2003	8	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2003	9	1	Alfonso Gutiérrez Santillán	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
2003	9		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2003	9		José M. Magallanes Valenzuela	Presidente del Consejo General del Poder Judicial del Estado
2003	10	1		Cabildo Municipal Totatiche
2003	10		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2004	1	1	Arturo Cañedo Castañeda	Contraloría del Estado
2004	1		Carlos Andrade Garín	Dirección Consejo Estatal, Fomento Deportivo y el Apoyo a la Juventud
2004	2	1	Arturo Cañedo Castañeda	Contraloría del Estado
2004	2		Alfonso Petersen Farah	Secretaría de Salud del estado
2004	2		Felipe Lujan Ávila	Presidente Municipal Bolaños
2004	3	1	Alfonso Petersen Farah	Secretaría de Salud del Estado
2004	3		Raymundo F. Serrano Enríquez	Dirección Hospital Regional de Magdalena
2004	3		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2004	4	1		Cabildo Municipal Zapotlanejo
2004	4		Roberto Marín Nuño	Presidente Municipal Zapotlanejo
2004	5	15	Emilio González Márquez	Presidente Municipal Guadalajara
2004	5		Gustavo González Hernández	Síndico del Ayuntamiento de Guadalajara
2004	5		Luis C. Nájera Gutiérrez de V.	Seguridad Pública de Guadalajara
2004	5		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2004	5		María Elena Cruz Muñoz	Dirección General del Instituto Municipal de las Mujeres en Guadalajara
2004	5		María del Rocío García Gaytán	Presidencia Instituto Jalisciense de las Mujeres
2004	6	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2004	6		Salvador Razo Arias	Presidente Municipal Jalostotitlán
2004	7	2	Emilio González Márquez	Presidente Municipal Guadalajara
2004	7		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2004	8	2		Cabildo Municipal San Martín de Hidalgo
2004	8		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2004	9	2	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2004	9			Cabildo Municipal Acatlán
2004	10	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2004	11	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2004	11		Rubén Armando Salazar Prado	Presidente Municipal Ameca
2005	1	1		Presidente Municipal Tlaquepaque
2005	2	1	Emilio González Márquez	Presidente Municipal Guadalajara
2005	3	1	Arturo Zamora Jiménez	Presidente de la Junta de Gobierno Servicios de Salud de Zapopan
2005	3		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2005	4	1	Gustavo González Villaseñor	Presidente Municipal Puerto Vallarta
2005	4		Alfonso Petersen Farah	Secretaría de Salud
2005	5	1	Emilio González Márquez	Presidente Municipal Guadalajara
2005	6	1	Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2005	7	1	Alfonso Gutiérrez Santillán	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
2005	8	1		Cabildo Municipal Villa Purificación
2005	8		Iván M. García Michel	Presidente Municipal Villa Purificación

2005	8		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2005	9	1	Alfonso Gutiérrez Santillán	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social
2005	9		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2005	10	1	Emilio González Márquez	Presidente Municipal Guadalajara
2005	11	2		Cabildo Municipal Villa Corona
2005	11		Adalberto Velasco Antillón	Presidente Municipal Villa Corona
2005	11		Gerardo O. Solís Gómez	Procuraduría General de Justicia del Estado
2005	12	2	Salvador González de los Santos	Procuraduría General de Justicia del Estado
2005	13	1	Francisco J. Ramírez Acuña	Gobernador del Estado
2005	13		Alfonso Rejón Cervantes	Secretaría de Vialidad y Transporte del Estado
2005	13		Raúl Meza Becerra	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
2005	13		Susana Márquez García	Dirección General OPD Sistema Transporte Colectivo Zona Metropolitana
2006	1	1		Cabildo Municipal Zapopan
2006	1		Ismael Orozco Loreto	Presidente Municipal Zapopan
2006	2	1		Cabildo Municipal Zacoalco
2006	2		José Gutiérrez Anguiano	Presidente Municipal Zacoalco
2006	3	1	Saúl González Fuentes	Presidente Municipal Lagos de Moreno
2006	4	1		Cabildo Municipal Tonalá
2006	4		Palemón García Real	Presidente Municipal Tonalá
2006	5	2	Salvador González de los Santos	Procuraduría General de Justicia del Estado
2006	6	7	Salvador González de los Santos	Procuraduría General de Justicia del Estado
2006	6		Fernando González Castellanos	Dirección General del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses
2006	7	1		Cabildo Municipal Guadalajara
2006	7		Ernesto A. Espinoza Guarro	Presidente municipal interino de Guadalajara
2006	8	2		Cabildo Municipal Tlaquepaque
2006	8		Miguel Castro Reynoso	Presidente Municipal Tlaquepaque
2007	1	1		Secretario de Salud
2007	2	2		Cabildo Municipal Chapala
2007	2		Gerardo Degollado González	Presidente Municipal Chapala
2007	3	1		Cabildo Municipal Tonalá
2007	3		Jorge Vizcarra Mayorga	Presidente Municipal Tonalá
2007	4	1	Martha Ruth del Toro Gaytán	Presidenta Consejo de Administración del Parque de la Solidaridad
2007			María del C. Mendoza Flores	Contraloría del Estado
2007	5	1	Juan Sánchez Aldana	Presidente Municipal Zapopan, Junta de Gobierno de Servicios de Salud
2007	5		Tomás Coronado Olmos	Procuraduría General de Justicia del Estado
2007	6	1	Tomás Coronado Olmos	Procuraduría General de Justicia del Estado
2007	7	6	Emilio González Márquez	Gobernador, presidente Junta de Gobierno de la Comisión Estatal del Agua
2007	8	1	Tomás Coronado Olmos	Procuraduría General de Justicia del Estado
2007	9	15	Miguel Franco Barba	Presidente Municipal Tepatitlán
2007	10	1	Tomás Coronado Olmos	Procuraduría General de Justicia del Estado
2007	11	3	Tomás Coronado Olmos	Procuraduría General de Justicia del Estado
2007	12	1	Luis C. Nájera Gutiérrez de V.	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social Estado
2007	13	1	Emilio González Márquez	Gobernador, presidente Junta Gobierno OPD Servicios de Salud de Jalisco
2007	14	1	Alfonso Petersen Farah	Presidente Municipal Guadalajara
2007	14		Macedonio Tamez Guajardo	Seguridad Pública de Guadalajara
2007	15	2	Tomás Coronado Olmos	Procuraduría General de Justicia del Estado
2007	16	2	Tomás Coronado Olmos	Procuraduría General de Justicia del Estado

Actos y omisiones referidos en la quejas, CEDHJ 1997 – 2007 (Tabla 6)													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
Detención arbitraria o ilegal	894	730	768	659	897	1,027	951	958	997	976	929	9,786	19.64
Agresión a la integridad: lesiones	531	647	687	679	676	602	608	824	798	691	714	7,457	14.97
Prestación indebida servicio público		90	116	181	282	1,410	819	737	1,001	945	1,021	6,602	13.25
Ejercicio indebido de la función pública		627	693	818	459	112	216	145	212	253	274	3,809	7.65
Procuración de justicia: incumplimiento o dilación		204	327	401	280	252	255	409	484	303	547	3,462	6.95
Domicilio: cateo / visita domiciliaria ilegal; allanamiento	151	224	159	156	90	192	218	286	282	297	218	2,273	4.56
Amenazas		120	138	158	165	215	201	206	250	246	245	1,944	3.90
Robo		141	165	161	194	187	152	165	180	188	139	1,672	3.36
Intimidación		62	100	140	201	32	68	212	185	185	277	1,462	2.93
Violación a los derechos del niño		64	91	154	115	78	166	201	144	186	216	1,415	2.84
Abuso de autoridad	930											930	1.87
Tortura	86	108	18				162	155	131		82	742	1.49
Derecho a la educación		83	83	93				153	140		181	733	1.47
Derechos de reclusos o internos	46	144	107	78				130	116		112	733	1.47
Violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica		109	16	5				66	138		173	507	1.02
Incomunicación		100	82	65				89	79		85	500	1.00
Niega derecho de petición		63	99	178				53	67			460	0.92
Negativa o inadecuado servicio en salud		42	51	49				102	82		133	459	0.92
Retención ilegal de personas		80	44	107				79	64		65	439	0.88
Falta de fundamentación o motivación legal		105	185	129								419	0.84
Cohecho		76	89	96				64	75			400	0.80
Violación a los derechos humanos en el ámbito laboral	96	90	55	83								324	0.65
Viola derecho de igualdad y trato digno		39	1	3				54	139		86	322	0.65
Violación a la libertad de tránsito y residencia		101	124	69								294	0.59
Incumplimiento en la función pública en la administración de justicia		58	61	100				70			57	346	0.69
Discriminación		41	116	116								273	0.55
Extorsión		96	72	70								238	0.48
Incumplimiento de prestaciones de seguridad social		27	33	50				68			49	227	0.46
Ataque a la propiedad privada		64	88	69								221	0.44
Prepotencia	196											196	0.39
Violación a garantía de audiencia y defensa		50	67	69								186	0.37
Violación a la libertad y seguridad	129	16	12	26								183	0.37
Negativa de asistencia a víctimas de delito		4	76	93								173	0.35
Denegación de justicia		109	31	11								151	0.30
Denegación de administración de justicia		109	31	11								151	0.30
Atentados al derecho de propiedad	124											124	0.25
Violación a la libertad de actividad económica		64	19	18								101	0.20
Privación de la vida	46		9									55	0.11
Inejecución de resolución		5	11	9								25	0.05
Homicidio		11	6	4								21	0.04
Desaparición forzada o involuntaria de personas		4	0	1								5	0.01
Total señalamientos de actos impugnados	3,229	4,707	4,830	5,109	3,359	4,107	3,816	5,226	5,564	4,270	5,603	49,820	100
Total quejas	2,620	2,737	2,776	2,926	3,332	3,337	2,899	3,064	3,129	2,793	3,058	32,578	71,203
Notas: 1. El rubro de "otros conceptos" no se reporta en todos los informes; 2. El rubro de "total de señalamientos de actos impugnados" no se reporta en todos los informes.													

Derechos / libertades vulnerados según las recomendaciones, CEDHJ 1997 – 2007 (Tabla 7)													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
1) Seguridad jurídica	4	7	8	7	6	4	6	9	10	7	8	76	17.72
2) Integridad física	3	14	11	7	5	2	2	6	6	5	9	70	16.32
3) Legalidad		3	1	2	3	4	6	9	11	7	9	55	12.82
4) Seguridad personal		4	4	4	1	2	2	5	6	4	8	40	9.32
5) Vida		6	5	4	2	5	3	1	3	1	4	34	7.93
6) Libertad personal		2	6	4	1			4	1	2	3	23	5.36
7) Salud		4	2	2	1		2	2	2		3	18	4.20
8) Igualdad y trato digno	2	1	2	4		1	2	1	2	1	1	17	3.96
9) Integridad (casos de tortura)		2	2		2			3		1	4	14	3.26
10) Función pública	1	4	2	2			1				1	11	2.56
11) Procuración de justicia (acceso a)	1	1		2	3			1				8	1.86
12) Reclusas		3		1			1					5	1.17
13) Presunción de inocencia			4		1							5	1.17
14) Tránsito		2			1					1		4	0.93
15) Servicio público					1		1		1		1	4	0.93
16) Privacidad							1	1			2	4	0.93
17) Medio ambiente sano y equilibrado		1	1	1							1	4	0.93
18) Derecho a no ser detenido ilegalmente		2	2									4	0.93
19) Libertad sexual							1	1		1		3	0.70
20) Seguridad vial		1	1									2	0.47
21) Seguridad pública (como derecho)		1			1							2	0.47
22) Propiedad / posesión			1								1	2	0.47
23) Petición			1								1	2	0.47
24) Lesiones			2									2	0.47
25) Expresión, manifestación		1		1								2	0.47
26) Domicilio		1	1									2	0.47
27) Víctimas delito (derecho de las personas)				1	1							2	0.47
28) Derechos Indígenas					1			1				2	0.47
29) Abuso de autoridad			2									2	0.47
30) Vivienda		1										1	0.23
31) Servicio público agua		1										1	0.23
32) Protección violencia familiar				1								1	0.23
33) Niños		1										1	0.23
34) Mujeres										1		1	0.23
35) Información											1	1	0.23
36) Educación		1										1	0.23
37) Personas con VIH											1	1	0.23
38) Derechos de los niños				1								1	0.23
39) Audiencia y defensa debida		1										1	0.23
Total	11	65	58	44	30	18	28	44	42	31	58	429	100.00

¹ **Ley de la CEDHJ, Artículo 4°.**- La Comisión tendrá competencia para conocer de oficio o a petición de parte respecto de las quejas que le presenten los particulares en relación con: I. Presuntas violaciones de los derechos humanos por parte de servidores públicos, autoridades estatales o municipales en la realización de actos u omisiones de naturaleza administrativa; II. Se deroga; **III. Se deroga**; IV. Presuntas violaciones de derechos humanos, que deriven del ejercicio de las facultades discrecionales que no tengan el carácter de jurisdiccionales; V. Actos u omisiones causados por la negligencia, desvío o abuso de poder por parte de los servidores públicos, que presumiblemente provoquen una violación a los derechos humanos. Tratándose del Poder Judicial del Estado, la Comisión sólo tendrá facultades para conocer de actos u omisiones que tengan el carácter de trámite administrativo. Ley de la CEDHJ, Artículo 6°.- Por ningún motivo la Comisión será competente tratándose de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales, ni tendrá facultades para otorgar asesoría sobre la interpretación de leyes a autoridades o particulares. Tratándose de quejas que involucren a servidores públicos de la federación o de otras entidades federativas, la Comisión enviará copia de la misma a la Comisión Nacional o a su homóloga estatal según corresponda para su conocimiento. La Comisión Estatal podrá solicitar la coadyuvancia de la Comisión Nacional tratándose de asuntos de salud pública, educación, sistema penitenciario, áreas de confinamiento, personas ausentes o desaparecidas, aquellas en las que se desconozca a la autoridad responsable, así como el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional, dirigidas a las autoridades del Estado en los términos de las leyes de la materia.

² **Referencias:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cualquier edición actualizada. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Cualquier edición actualizada. Anaya M. Alejandro et al, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, CDHDF, México 2005 página 105

³ La ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en su artículo 54 sí prevé la posibilidad de coordinación con los municipios para ampliar su cobertura: todas las autoridades o servidores públicos estatales y municipales, deberán colaborar, dentro del ámbito de su competencia con la Comisión de Derechos Humanos. La Comisión de Derechos Humanos podrá celebra convenios con dichas autoridades y servidores públicos, para que pueden actuar como receptores de quejas y denuncias las que remitirán a la Comisión de Derechos Humanos por los medios más expeditos. En el caso de los Ayuntamientos, la Comisión establecerá los mecanismos necesarios de colaboración, a través de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos.

⁴ Para el contenido de los derechos analizados me basé en el excelente trabajo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: CDHDF, *Catálogo para la calificación...* México, 2005

⁵ **Referencias:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cualquier edición actualizada. Carbonell (2004) *Los derechos fundamentales en México*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos y UNAM. Amparo en revisión 597/73. Cámara Nacional de la Industria de Transformación. 11 de febrero de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época. Alejandro Anaya Muñoz, Juan Carlos Arjona Estévez, Ximena, Medellín Urquiaga, Lucía Montiel Romero, Ivett Navarro Ramírez, Marcela Talamás Salazar, María José Veramendi Villa *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, CDHDF, México 2005 página 70

⁶ *Las normas vigentes aplicables:* la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 14 y 16, párrafo primero), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2°, 5° y 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 9°) el Código Penal para el Distrito Federal (artículos 1° y 10) el Código Civil de Jalisco. *Otros instrumentos que invariablemente deberá considerar esta Comisión para efecto de su interpretación:* la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 33). CDHDF, *Catálogo para la calificación...* México, 2005, página 159.

⁷ *Las normas vigentes aplicables son:* la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 14, párrafo segundo, y 22, párrafos primero y cuarto). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 6°). Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte (artículo 1°), el Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 4°). El Protocolo a la Convención Americana relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (artículo 1°), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 6° y 37, inciso a) la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. El Código Penal para el estado de Jalisco (en la parte relativa a los delitos contra la vida); La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belem do Pará, (artículos 4°, 7°, 8°, y 9°) *Otros instrumentos que invariablemente deberá considerar esta Comisión para efecto de su interpretación:* la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 3°), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 1°), el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (artículo 3°) Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (artículos 4°, 5°, incisos a, b y c; 9° y 10) el Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (Protocolo de Minnesota) (que retoma los Principios Relativos a Una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias) y los Comentarios Generales del Comité de Derechos Humanos números 6 y 14: Derecho a la vida (artículo 6°). CDHDF, *Catálogo para la calificación...* México, 2005, página 165.

⁸ *Las normas vigentes aplicables:* la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 22), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 7° y 10), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 5), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 37 y 40), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belem do Pará (artículo 4°, incisos b y d), la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (federal y de Jalisco) El Código Penal (adjetivo y sustantivo) para el estado de Jalisco en diversas disposiciones. *Otros instrumentos que invariablemente deberá considerar esta Comisión para efecto de su interpretación:* la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos I, XXV y XXVI)...Reglas Mínimas de Tratamiento a los Reclusos, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, los Principios de Ética Médica aplicables a la Función del Personal de Salud, especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes; los Principios relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Los Principios sobre la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, los Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, el Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Protocolo de Estambul. Los Comentarios Generales del Comité de Derechos Humanos números 7 y 20: Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7°) y las Observación general núm. 8 del Comité de Derechos del Niño, "El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes" (artículo 19, párrafo segundo del artículo 28 y artículo 37)". CDHDF, *Catálogo para la calificación...* México, 2005, página 107.

⁹ *Normatividad aplicable:* La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 11), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 12), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 22). *Otros instrumentos que invariablemente deberá considerar esta Comisión para efecto de su interpretación:* La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 13). La Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que No Son Nacionales del País en que Viven. La Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (artículo VIII). El Comité de Derechos Humanos. Observación General núm. 27: "La libertad de circulación, artículo 12". CDHDF, *Catálogo para la calificación...* México, 2005, página 74.

¹⁰ Las normas vigentes aplicables son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 4°). La Ley General de Salud (artículos 2°, 3° y 27). La Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12). El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10). La Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24). La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5°). La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 12). La Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (artículo 25). La Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 24).

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 25). Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (artículo 1°). Ley para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (artículo 28). Ley de Salud del Distrito Federal. Ley de los Niños y las Niñas del Distrito Federal. Código Penal para el Distrito Federal. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Código Civil para el Distrito Federal (artículos 1910, 1915 y 1916). Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral. Ley de los derechos de las personas adultas mayores (artículo 5°, 11 y otros). Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal. El Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica. El Reglamento de Insumos para la Salud. El Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario y de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios. El Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional. El Acuerdo de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomento Sanitario, así como de Sanidad Internacional. Normas Oficiales: a) NOM-005-SSA2-1993, De los Servicios de Planificación Familiar. b) NOM-007-SSA2-1993, Atención de la Mujer Durante el Embarazo, Parto y Puerperio y del Recién Nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio. c) NOM-008-SSA2-1993, Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y del Adolescente. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio. d) NOM-010-SSA2-1993, Para la Prevención y Control de la Infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana. e) NOM-017-SSA2-1994, Para la Vigilancia Epidemiológica. f) NOM-025-SSA2-1994, Para la Prestación de Servicios de Salud en Unidades de Atención Integral Hospitalaria Médico-Psiquiátrica. g) NOM-167-SSA1-1997, Para la Prestación de Servicios de Asistencia Social a Menores y Adultos Mayores. 158 h) NOM-168-SSA1-1998, Del Expediente Clínico. i) NOM-173-SSA1-1998, Para la Atención Integral a Personas con Discapacidad. j) NOM-190-SSA1-1999, Para la Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar. Otros instrumentos que invariablemente deberá considerar esta Comisión para efecto de su interpretación: La Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 11). El Código Internacional de Ética Médica. La Declaración de Lisboa de la Asociación Médica Mundial sobre los Derechos del Paciente.

Los Principios de Ética Médica Aplicables a la Función del Personal de Salud, Especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o degradantes. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (artículo 6°). Las Observaciones Generales del Comité de la CEDAW núm. 24: La mujer y la salud (artículo 12 de la Convención). Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño: Núm. 3: El VIH/sida y los derechos del niño. Núm. 4: La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de Convención sobre Derechos del Niño. Las Observaciones Generales del Comité de los DESC: Núm. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)..159

CDHDF, Catálogo para la calificación... México, 2005, página 152.

¹¹ Las normas vigentes aplicables son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 18 y 19, último párrafo). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 7° y 10). La

Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 5°). El Código Penal para el Distrito Federal (artículo 299, fracción VI). El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (artículo 3°, fracciones II y III). La Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal. El Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social en el Distrito Federal. Otros instrumentos que invariablemente deberá considerar esta Comisión para efecto de su interpretación: las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. La Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Los Principios de Ética Médica Aplicables a la Función del Personal de Salud, Especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Las Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte. El Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión. Los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos..143 las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio). El Comité de Derechos Humanos. Observaciones Generales núms 9 y 21, "Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10)". Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Resolución 1/08 de la CIDH. CDHDF, Catálogo para la calificación... México, 2005, página 140.

¹² Las normas vigentes aplicables: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 16, 17, 103 y 107). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 3°). La Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 7.6, 8.1). La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" (artículo 4°, inciso g). El Código Penal para el Estado de Jalisco y el código penal adjetivo de Jalisco. La Ley de Amparo. Otros instrumentos que invariablemente deberá considerar esta Comisión para efecto de su interpretación: La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVIII). La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 8°). El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. CDHDF, Catálogo para la calificación... México, 2005, página 146

Capítulo 4 Alcance y diseño de las Recomendaciones dirigidas a policías

Este análisis de la intersección entre las policías y el organismo público de derechos humanos en el periodo 1997 – 2007 parte del supuesto de que ambas instituciones son organismos públicos, regidos por el principio de legalidad necesaria en sus actos, que son sujetos vinculados a una normatividad general y específica que los hace sujetos de responsabilidad administrativa, política y penal; cuya creación se deriva de una disposición constitucional federal y estatal en materia de seguridad pública y en materia de protección de derechos humanos fundamentales, cada uno en su ámbito de su competencia. Ambas instituciones por su diseño constitucional protegen a las personas en sus derechos, integridad y patrimonio en determinadas circunstancias. Las facultades de ambos organismos son administrativas sin que ninguna de ellas pueda ser considerada con poder sancionador en forma alguna. Ambas instituciones se interceptan por efecto de la realización de su mandato constitucional y legal y no depende de que haya algún pacto o convenio expreso.

De acuerdo a la información analizada, las 136 recomendaciones emitidas entre 1997 y 2007 contienen 948 puntos propositivos cuyo contenido muestra 948 medidas administrativas específicas. El 60 % (558) de estas medidas administrativas se refieren a las corporaciones de policía y el 40% (392) a otras autoridades administrativas estatales y municipales. Este dato es relevante porque una recomendación implica que se haya indagado el caso a fondo para recabar evidencias sobre las presuntas violaciones a derechos humanos señaladas en las quejas que las motivaron.

En una parte se contrasta la información de las recomendaciones referidas a todas las autoridades con la propia de los policías; luego se centra el análisis en lo que corresponde sólo a las medidas dirigidas a los policías del estado de Jalisco y sus municipios. Este es el núcleo de la intersección institucional de la CEDHJ con las corporaciones de policía entre 1997 y 2007 a partir del contenido de sus recomendaciones que les fueron dirigidas.

Una recomendación incluye los siguiente elementos: antecedentes y hechos; evidencias, la motivación y fundamentación; y la conclusión que consistirá en las proposiciones concretas que deberán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamentales de los afectados y si aplica, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.¹ Las *proposiciones concretas* constituyen la fuerza en la intersección institucional de la CEDHJ con las autoridades a las que se dirigen, considerando que se basan en una investigación seria sobre los hechos referidos en la queja o quejas que le dieron origen; La CEDHJ propone a una autoridad determinada que actúe en atención a los derechos humanos fundamentales violados a partir de las evidencias encontradas. En cada recomendación emitida, a partir de una o varias quejas, la CEDHJ pone en juego su autoridad moral, su trascendencia y su misión defensora de los derechos humanos; precisa ser tan clara, contundente y sólida en sus afirmaciones y tiene muy poco margen tolerable por el error y la imprecisión ante la opinión pública. Por su parte, la autoridad a quien se

dirige cada recomendación precisa revisar y entender los términos de la recomendación antes de manifestar su aceptación o no de manera pública.

En este punto de las actuaciones, los intercambio entre la CEDHJ y la autoridad con motivo de las recomendaciones es abierto y expuesto ante la opinión pública y por ello suele ser en tono de tensión política y una oportunidad para desacreditarse mutuamente o sellar una tregua ante la opinión pública, con el correspondiente posicionamiento o daños colaterales de tal exposición ante los medios de comunicación.

En este contexto, en principio, una recomendación constituye un factor de descrédito y descalificación de la autoridad a la que se dirige. Por ello es frecuente el rechazo al cumplimiento de las recomendaciones y la descalificación tanto al quejoso como a la institución misma de la CEDHJ por parte de las entidades públicas involucradas a través de sus vocerías.

Para la clasificar las medidas administrativas en las recomendaciones, primero se recabó el texto de todas las recomendaciones emitidas por la CEDHJ entre 1993 y 2007. Se encontró que entre 1993 y 1996 tanto la forma de conceptualizar y construir los documentos denominados “recomendaciones” fue muy diferente a la forma como se concretaron a partir del segundo periodo constitucional en la existencia del organismo, de modo que se escogió centrar el análisis de los datos en el periodo que va entre 1997 y 2007; adicionalmente, los informes fueron tomando una forma más estable en términos generales. De cada recomendación se dedujeron los datos relevantes en cuanto a autoridad a quien se dirigió, fecha, acto impugnado, derechos señalados según se ha mostrado en lo que va de este estudio. La parte de los puntos recomendatorios se fueron sistematizando según se muestra en la tabla 6 de cada recomendación y de cada año; se separaron los datos que corresponden a las recomendaciones en que se involucró a una corporación de policía específica. De esta manera se contabilizaron las incidencias de cada una de las medidas recomendadas, hasta lograr una gran suma por año y por el periodo considerado. Los indicadores en esta dimensión segunda se muestran en diversas tablas sobre las autoridades, hechos (y omisiones) así como derechos presuntamente violados en quejas y recomendaciones, a partir de la información analizada en los informes en cada año del periodo estudiado. Los conceptos relativos a la tipología de las recomendaciones brevemente se enuncian antes de describir los resultados de la clasificación:

El alcance por sujetos en las medidas recomendadas. Las medidas administrativas identificadas según su alcance (individual, institucional o de función pública) son:

- **Individuales** se dirigen a conocer del caso de la actuación de un funcionario público referido en la queja y la recomendación específica; pueden ser algunos pocos individuos.

- **Grupales.** Cuando la medida se refiera a varios individuos de la corporación e incluya varios niveles de mando en la jerarquía, se considera que se trata de una medida grupal (o institucional intermedio) que rebasó solamente un desempeño individual aislado o que dependió de una actuación indebida y aislada de las pautas de desempeño institucional.
- **Función pública** (referidas a la). Una medida puede referirse a un ámbito más amplio que va más allá de la individualidad de las personas o un grupo específico interno; se trata de una medida que involucra la función pública como tal. Incluso existe la figura de acto violatorio de derechos humanos que se denomina *prestación indebida de un servicio público* o la *realización indebida de una función pública* y se refiere a una conducta que trasciende al individuo y daña al organismo público al que está adscrita la persona que incurre en tal conducta. En este punto es clara la relación del individuo con la institución pública a la que pertenece. Es un concepto abstracto que enfatiza la índole de la función pública que se desempeña que toca a la misión y el mandato legal de las autoridades gubernamentales y corresponden al concepto del estado en su acepción más amplia.

El diseño de las medidas recomendadas: contiene la clasificación e índice en porcentaje de las medidas en recomendaciones. Las medidas, clasificadas por su **diseño institucional** (para el logro de los objetivos y al cumplimiento de las reglas de operación) son:

- **Sancionadoras** recomendadas aluden a una secuencia de hecho y su consecuencia desde la perspectiva de los derechos humanos fundamentales; como la CEDHJ no es organismo sancionador, se pide a la autoridad competente para deslindar responsabilidades que tome en cuenta la evidencia encontrada por la comisión y aplique el procedimiento legal correspondiente para que deslinde la responsabilidad y aplique la sanción correspondiente si es el caso; un efecto de esta medida es el temor y la amenaza entre quienes las reciben o son potencialmente acreedores a recibirlas. El énfasis en esta medida es aplicar un casito, sea ejemplar o no, con independencia de la difusión del asunto. En general, las sanciones admiten grados, desde las leves hasta las graves, de tipo administrativo o de índole penal que incluso pueden agravarse tratándose de reincidencia en la conducta ilegal administrativa o penal. En general, las medidas sancionadoras tienen buenos efectos en lo inmediato, pero en el largo plazo suelen perder fuerza intimidatoria y preventiva; eso nos lleva al siguiente tipo:
- **Preventivas.** En una dinámica organizacional e institucional, se pueden atender las irregularidades que incurran los miembros del grupo sancionando a partir de hechos concretos identificados e investigados y a partir del aprendizaje institucional propio o adquirido a partir de otras experiencias, se pueden aplicar una serie de medidas que prevengan precisamente los hechos que son inadmisibles para la realización de la misión del grupo. Este tipo de actuación institucional enfatiza menos la amenaza o el castigo y se centra en las bondades

de un buen y legal desempeño. Ni las medidas sancionadoras, ni las de tipo preventivo en sí mismas constituyen una solución a los problemas que en general pueden presentarse en una organización; es preciso identificar la fuente de la que brotan los problemas y las causas ciertas. En eso consiste el siguiente concepto.

- **Medidas de mejora organizacional.** Se refieren a diversas disposiciones administrativas basadas en un diagnóstico o un estudio pertinente sobre el desempeño de la organización y considera los factores determinantes que intervienen en el logro del mandato normativo (de modo especial en los organismos públicos) o el que se acuerda, considerando la historia y el contexto social que enfrenta la institución. En general se trata de mecanismos específicos que involucran aspectos organizacionales relevantes o tocan a todo el sistema; puede ser la actualización de normas, revisar y cambiar el mecanismo de ingreso y salida de nuevos miembros, orientaciones generales de actuación con sus mecanismos que garanticen su concreción, el afianzamiento entre normas positivas y morales que se respetan, la evaluación objetiva permanente del desempeño, el equilibrio entre sanción y prevención, castigo y motivación positiva. Una medida de mejora institucional puede identificarse en cambios de corto plazo, en el cambio del clima institucional y la apertura de espacios para la realización individual y colectiva, sea para recuperar etapas superadas o para renovar el ánimo en el interior de la organización; el logro de objetivos se armoniza con el procedimiento seguido para alcanzarlos, sin sacrificar a nadie en la organización. En este sistema todos los integrantes ganan. El extremo opuesto de las instituciones mejoradas están las “10 peores empresas” que cada año se difunden en diversos medios de comunicación. Una empresa o una institución mejorada a través del trabajo de los dirigentes y los demás miembros, es un espacio de realización humana individual y colectiva y es posible su concreción.

Los indicadores en estas 3 dimensiones, se muestran como tipos clasificados y cuantificados en términos absolutos y relativos de las medidas administrativas contenidas en las recomendaciones, según las categorías de clasificación, según se indicó.

La información recabada admite dos lecturas al menos: primero lo referido a las medidas en sí mismas, que admiten una lectura meramente descriptiva según hayan sido aplicadas, con mayor o menor frecuencia (según se indica en la tabla 8). La segunda lectura, al aplicarse sólo al caso de la intersección de la CEDHJ con los policías (tabla 9) se distingue la tipología propuesta (alcance y diseño, tabla 10)

Al aplicar las categorías de agrupación en las medidas administrativas recomendadas, se evidencia un modo de actuar institucional de la CEDHJ a manera de líneas generales de actuación institucional por lo que toca a los procedimientos para concluir las quejas por la vía de la recomendación. Otros aspectos del desempeño institucional (como las campañas de difusión de los derechos fundamentales, el apoyo a organismos públicos y civiles en el diseño de políticas públicas, el

diagnóstico del respeto de los derechos en el estado y la propuesta de mejoras legislativas dirigidas al Congreso del estado y la orientación a la población en consultas específicas) son susceptibles de análisis con otros métodos de observación y otros datos que los atendidos para el presente estudio.

Una actuación institucional, como la que realiza la CEDHJ que figura como una *contraloría* externa en materia de derechos humanos, provoca resistencias y rechazos espontáneos por parte de los sujetos de control y supervisión. En el contexto político, una forma de rechazo a la actuación de los organismos públicos de derechos humanos consiste en tildar su actuación como plagada de motivaciones políticas en una lógica de alianza o de ataque que daña o beneficia a las autoridades recomendadas. En ese panorama, los organismos públicos defensores de derechos humanos precisan ser completamente autónomos del juego político local y un total apego a los principios de legalidad y objetividad, seguir un procedimiento rápido y eficaz para verificar la probable violación a derechos que generó la queja y emitir con entera imparcialidad la recomendación o la actuación que proceda conforme a derecho. En este sentido anotado, los organismos defensores de derechos humanos juegan un rol *híbrido* de abogado defensor del pueblo, político diplomático y un trabajador social con mucha sensibilidad para la mediación y el conocimiento de la cultura política que predomina en el ámbito de su competencia. Con un sano equilibrio entre estos factores del perfil puede solventar las dificultades, ataques y descalificaciones a la institución pública defensora de los derechos fundamentales del ser humano en el marco de una sociedad democrática. Cualquier carencia o exageración en las tres características señaladas en principio puede dificultar e incluso llegar a anular los mejores esfuerzos institucionales en la defensa de los derechos humanos. Por mencionar un ejemplo, una exagerada posición de defensor del pueblo corre el riesgo de descalificar a la autoridad señalada, circunstancia que puede generar adicionales problemas de gobernabilidad. Una desproporcionada posición política y diplomática puede llegar a descalificar al organismo defensor por levantar la sospecha ante la población de haber claudicado en su tarea de defender a las víctimas de violaciones en derechos humanos fundamentales; un énfasis creciente en el rol de trabajador social, promotor de movimientos sociales de resistencia al estilo autoritario y violador de derechos fundamentales, puede ser una fuente de cuestionamientos al papel de ser un apoyo al desempeño institucional que incluye la búsqueda de acuerdos entre los sectores públicos y sociales.

La tabla 8 contiene el listado de 58 tipos de *proposiciones concretas* o medidas administrativas legales contenidas en 136 recomendaciones dirigidas a todas las autoridades de Jalisco; formuladas a partir de un caso de una o varias quejas; el listado citado se ordena de mayor a menor, según las 948 frecuencias expresadas en las 136 recomendaciones analizadas. Este listado admite varias lecturas. De entrada se advierten 4 enfoques de lectura, que van de lo más simple a lo más complejo según se muestra a continuación:

1) **Las medidas con más frecuencias** (entre 21% y 7 %) se refieren al ámbito administrativo cotidiano de los funcionarios públicos sobre los que recayeron las quejas de origen (iniciar un procedimiento administrativo en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, cambio de práctica administrativa, anexar copia de la recomendación al expediente personal y reparar el daño a los afectados) y sólo un tipo de las medidas es muy específica en cuanto que involucra el iniciar o seguir con una averiguación previa en el contexto de la procuración de justicia. Los tipos que muestran un porcentaje de frecuencia igual y menor a 4% son actuaciones administrativas específicas y en sólo dos casos se recomienda remitir a la CEDHJ constancia del cumplimiento de la medida aceptada.

2) **Medidas frecuentes y poco frecuentes.** Se distinguen unas proposiciones concretas frecuentes y arraigadas en la administración pública (procedimientos administrativos de responsabilidad, prácticas administrativas, exhortos, mejora de equipo y condiciones laborales, supervisión, suspensión sin goce de sueldo); diferentes a otro grupo de medidas que se consideran novedosas e incluso creativas o inusitadas, sin salirse del marco normativo legal vigente. Algunos ejemplos de estas medidas son el que se pide la colaboración intermunicipal (para el manejo de la basura, emitir un código ético de desempeño de la dependencia, no simular la aplicación de un procedimiento de responsabilidad administrativa, hacer un reconocimiento público a los custodios en una cárcel por haber denunciado a sus superiores por las infracciones administrativas y penales que incurrieron y al poner en riesgo su integridad y sus derechos, así como recomendar el aportar fondos públicos para la erección de un monumento en memoria de las víctimas del desastre del 22 de abril de 1992.

3) **Autoridades administrativas y de policía.** En la tercera forma de clasificación, que se muestra en la tabla 9; a partir de los datos asentados en la tabla 8, se distinguen las medidas dirigidas a autoridades administrativas del estado y sus municipios en contraste con aquellas dirigidas a corporaciones de policías estatales y municipales. De los datos apreciados en la tabla 9 pueden plantearse algunas consideraciones:

- a) En la proporción de ambos grupos, corresponde el 60% de las medidas para las corporaciones de policía y 40% para el resto de las autoridades estatales, en su mayoría adscritas al poder ejecutivo y los municipios de mayor población en Jalisco. Este dato confirma el enorme peso de la actuación policial que es cuestionada en las quejas y las recomendaciones presentadas ante la CEDHJ.
- b) En general el orden de los tipos de medidas según su frecuencia corresponden en el orden relativo a los dos conceptos (dirigidos a autoridades administrativas y a policías); esta diferencia podría apuntar necesidades más álgidas en el área institucional de las policías, comparadas con las administrativas. Es el caso de los procedimientos administrativos, el cambio de prácticas administrativas, las averiguaciones previas, anexar copia de la recomendación al expediente personal del funcionario público/a, el dotar de mayor capacitación al personal, reparación del daño al agraviado, dar atención especial a grupos vulnerables y mejorar la selección del personal. Las

recomendaciones que muestran mayor frecuencias para las autoridades administrativas son: *aplicar una medida normativa que mejore la gestión del servicio o la función pública, dotar de personal y equipo idóneo suficiente a la dependencia pública, supervisar las actuaciones de la autoridad de los subordinados, aplicar un instrumento normativo público vigente que antes no se hacía, aplicar una medida cautelar preventiva de posibles violaciones a derechos humanos fundamentales, establecer o mejorar una coordinación entre los diversos ámbitos municipales de gobierno (federal, estatal y municipal; caso de la protección al área ecológica de Los Colomos) y emitir un código ético para la dependencia*. Existen otras medidas y se señalan las fundamentales.

- c) Considerando las principales medidas en el área del desempeño institucional de la policía, se advierte que las medidas son en alguna manera más ríspidas y que, de aplicarse, conllevan con implicaciones de responsabilidad administrativa e incluso penal; tal es el caso de la aplicación de procedimientos administrativos de responsabilidad, incluir la recomendación en el expediente personal del funcionario público referido en la misma y el inicio (o continuación) de averiguaciones previas para la procuración de justicia en torno a un delito. La capacitación al personal de la policía es un rubro que notoriamente es mayor con relación a lo recomendado para la autoridad administrativa. Probablemente en este punto impera la idea de que a mayor capacitación pudieran prevenirse posibles violaciones a derechos humanos fundamentales; el caso es que, al tenor de lo considerado sobre la función de policía, si los procesos de capacitación al personal no van acompañadas a otras medidas institucionales, como el factor del perfil de ingreso, el establecimiento de manuales de operación y mayor supervisión del trabajo del policía (con los que se eviten arraigadas pautas de maltrato y extorsión) así como una seria revisión y actualización a los reglamentos municipales de policía y buen gobierno en los que se asignan las pautas fundamentales de la interacción de los policías con la población, los trabajos de capacitación en sí mismo pueden tener bajos o cuestionables resultados.

- 4) **Medidas por alcance y diseño institucional.** La tabla 10 muestra una clasificación de los tipos de medidas administrativas contenidas en las recomendaciones, según su alcance individual, institucional y de la función pública, así como por su diseño, según se considere que tenga elementos sancionadores, preventivos o de mejora institucional, según se propuso en la parte metodológica del presente estudio. Al hacerse una clasificación ambas vertientes señaladas, resulta un nuevo cuadro de agrupamiento de las medidas administrativas recomendadas y describirá la interacción institucional entre las corporaciones de policía con el organismo público defensor de derechos humanos en Jalisco.

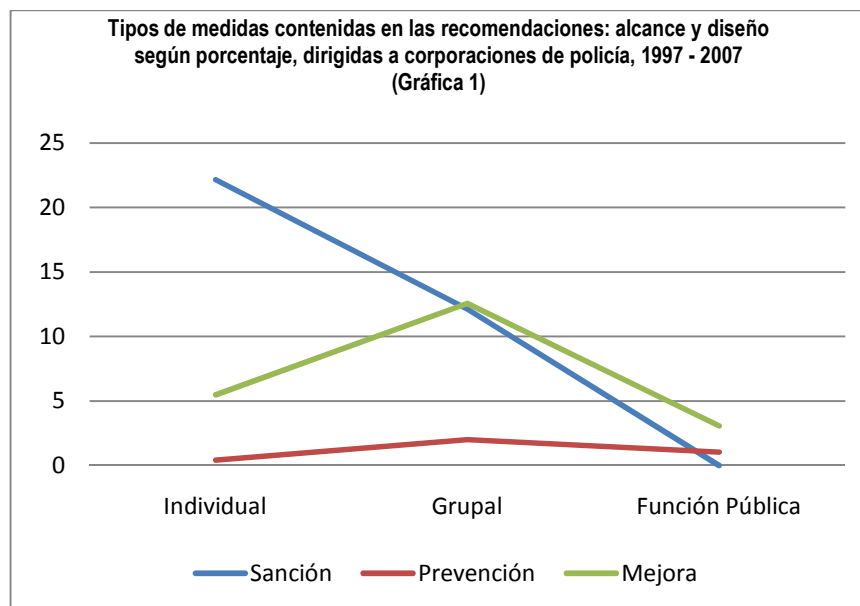
A continuación se revisan las medidas administrativas contenidas en las recomendaciones dirigidas por la CEDHJ a las corporaciones de policía de Jalisco, de las tablas 8 a la 10, clasificadas según las dos vertientes: su **alcance** (individual, grupal y función pública) y su **diseño** (sancionador, preventivo y de mejora institucional), incluyendo su frecuencia en términos absolutos y relativos. El resumen de la clasificación bajo ambas vertientes, se muestra en la tabla 11, con dos

variaciones y una gráfica. La primera variación es la tabla 12 que grafica el cruce de las categorías de alcance y diseño de las medidas administrativas o proposiciones concretas citadas en términos de las frecuencias de la tabla 11; la segunda variación son las frecuencias mismas de la tabla 13 pero expresados en términos relativos. Finalmente, se muestra la misma información de la tabla 12 pero en gráfico 1; todo esto, se hace para facilitar la comprensión de la información que trata de analizar e interpretar.

Tipos de medidas contenidas en las recomendaciones: alcance y diseño según frecuencia, dirigidas a corporaciones de policía, 1997 - 2007 (Tabla 11)		
Tipos por alcance y diseño	Frecuencia	% de 948
1) Medidas sancionadoras individuales	210	22.15
2) Medidas sancionadoras grupal	115	12.13
3) medidas sancionadora de la función pública	0	0
4) Medidas preventivas individuales	4	0.42
5) Medidas preventivas institucionales	19	2.00
6) Medidas preventivas de función pública	10	1.05
7) Medidas de mejora individual	53	5.49
8) Medidas de mejora grupal	119	12.55
9) Medidas de mejora de la función pública	29	3.06
Total	559	59

Tipos de medidas contenidas en las recomendaciones: alcance y diseño según frecuencia, dirigidas a corporaciones de policía, 1997 - 2007 (Tabla 12)				
Alcance	Individual	Grupal	Función Pública	Total filas
Diseño				
Sancionadora	210	115	0	325
Preventiva	4	19	10	33
Mejora	53	119	29	201
<i>Total columnas</i>	267	253	39	559

Tipos de medidas contenidas en las recomendaciones: alcance y diseño según porcentaje, dirigidas a corporaciones de policía, 1997 - 2007 (Tabla 13)				
Alcance	Individual	Grupal	Función Pública	Total filas
Diseño				
Sancionadora	22	12	0	34
Preventiva	0.42	2	1	3
Mejora	5	13	3	21
<i>Total columnas</i>	28	27	4	59



Las tendencias generales que se desprenden de las tanas 11. 12 y 13, así como del gráfico 1, pueden sintetizarse en cuatro proposiciones sobre la intersección institucional entre la CEDHJ y los policías de Jalisco:

- 1) Predominan las proposiciones concretas sancionadoras de alcance individual que la CEDHJ dirige a las policías del estado.
- 2) Hay propuestas de mejora institucional que enfatizan la actuación de los grupos policiales en Jalisco.
- 3) Las medidas preventivas, si bien no están del todo ausentes, no son significativas en las propuestas dirigidas por la CEDHJ a los policías en el estado.
- 4) Las medidas propuestas, sin considerar su frecuencia, evidencian una posición crítica y creativa por parte de la CEDHJ que buscaba superar un esquema de actuación limitada, demasiado formal y muy restringida en la gama de instrumentos administrativos disponibles. Predominan las medidas sancionadoras referidas a los grupos de policías y en segundo lugar las medidas de mejora institucional orientadas a la función pública.

Estas proposiciones basadas en las recomendaciones ofrecen algunos elementos para entender la intersección institucional que se pretende estudiar. Las medidas cuya frecuencia indica un valor cero, se muestran en texto tachado para contrastarlas con las medidas dirigidas a otras autoridades de Jalisco y enfatizar la intersección de la CEDHJ con las corporaciones de policía de Jalisco. También se tachan aquellas medidas relacionadas con los hechos de una o unas quejas que en algún momento involucraron la intervención de elementos de las corporaciones de policía pero que al concretar los puntos recomendatorios se refieren a otra autoridad diversa de los policías.

4.1. Sanción individual

Medidas sancionadoras individuales (Tabla 14)		
Medidas específicas recomendadas	Frecuencia	% de 948
1) Procedimiento administrativo de responsabilidad de funcionarios públicos involucrados	116	12.24
2) Averiguaciones previas: inicie o continúe	67	7.07
3) Amonestación a funcionarios públicos	22	2.32
4) Suspensión sin goce de sueldo	3	0.32
5) Suspensión provisional del cargo durante el procedimiento administrativo y penal	2	0.21
Total	210	22.15

La tabla 14 muestra 5 proposiciones concretas, referidas a medidas administrativas que la autoridad a quien se dirige precisa aceptar o no, a partir de los hechos de la queja para deslindar responsabilidades de los elementos de policía involucrados. El procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa en la ley vigente en Jalisco, es una figura legal muy concreta y sensible tanto por quien la impone la sanción como por quien es sancionado. Las proposiciones de este apartado, se refieren a los procedimientos administrativos de responsabilidad basados en general en la ley de responsabilidades de los funcionarios públicos del estado y las normas de cada dependencia; incluye este concepto las averiguaciones previas contra las y los funcionarios públicos involucrados en los hechos que dieron origen a las quejas; las amonestaciones a los funcionarios públicos, la suspensión sin goce de sueldo a los funcionarios públicos como sanción al caso o como suspensión provisional en tanto se resuelve el procedimiento administrativo o penal del caso. La petición de iniciar o continuar un procedimiento de averiguación previa en materia de procuración de justicia puede ser un caso más sensible cuando el presunto implicado es el funcionario público de quien se queja la población; otra situación es que la queja se haya presentado en contra del agente del Ministerio Público para inicie o continúe la averiguación del caso que ha involucrado a policías. En ambos casos, se presume que hay un caso cualitativamente más grave que el referirse a una actuación en el ámbito administrativo; en todo caso, hay una violación a derechos humanos fundamentales.

En el origen del presente estudio se propuso comparar la efectividad de los procedimientos administrativos contra elementos de policía por quejas de la población, con relación a las actuaciones de la CEDHJ por presuntas violaciones a los derechos humanos fundamentales. La primera reacción de las corporaciones de policía de Jalisco a quienes se solicitó la consulta de los expedientes de sus procedimientos administrativos internos, fue la de negar formalmente y por la vía de los hechos (algunos funcionarios incurrieron en delito a propósito de la ley de transparencia vigente en esta petición) argumentando que era materia reservada. Pronto se abandonó el proyecto considerando que el tiempo y los recursos disponibles podrían agotarse a penas en la etapa previa del estudio que ahora se muestra. Este asunto ahora emerge a propósito de ser la principal medida recomendada en materia de recomendaciones emitidas por la CEDHJ dirigidas a las

corporaciones de policía. Surge inmediatamente la pregunta por la efectividad de esta medida. No hay evidencias de los alcances de este procedimiento que formalmente tiene un lado fuerte y un lado débil. El lado fuerte estriba en que es una actuación de la autoridad para deslindar responsabilidades de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones y por lo tanto, sus resoluciones son obligatorias. El lado oscuro de los procedimientos de responsabilidad administrativa para los policías es que su resolución final recae sobre el superior jerárquico o, según sea el caso, en manos de un organismo colegiado integrado por regidores del gobierno municipal, con lo que se presta fácilmente a la arbitrariedad personal y los mecanismos informales disfrazados de actuaciones fundadas y motivadas conforme a derecho en unos casos; en otros, la resolución se dirime por criterios políticos que responden a los actores y partidos políticos en el gobierno municipal. ¿Dónde quedó la eficacia de los procedimientos administrativos contra policías en Jalisco? Es un enigma que probablemente nadie sepa en este estado. ¿Qué tan eficaz es esta figura legal para moderar y mejorar las actuaciones de los policías en Jalisco comparado con las actuaciones de la CEDHJ? Probablemente nadie lo sepa a la fecha.

En general, es de considerarse que las medidas de sanción / individual suelen causar un efecto emocional y un impacto institucional relevante en lo inmediato; a largo plazo pueden relativizarse en una organización o bien pueden generar resentimientos. Suele recomendarse que las medidas de sanción sean acompañadas por otras medidas de tipo preventivo y de mejora institucional para que no sean tomadas como reacciones aisladas, de tal manera que mientras más grave haya sido el episodio y la sanción, se convierta en una oportunidad de aprendizaje en las personas miembros de la organización. Un fuerte énfasis en las sanciones sin otras medidas, puede desgastar a la institución y debilitar la pertenencia y el logro de resultados.

4.2. Sanción institucional

Medidas sancionadoras grupal (Tabla 15)			
Medidas específicas recomendadas		Frecuencia	% de 948
1)	Se anexa copia de la recomendación al expediente personal del funcionario público involucrado /a	48	5.06
2)	Reparación del daño al agraviado	37	3.90
3)	Concluya o inicie averiguación previa motivo de la queja	11	1.16
4)	Se ejecute o agilice orden de aprehensión	9	0.95
5)	Prestar mejor un servicio público	5	0.53
6)	El consejo interdisciplinario del CDF investigue sancione conducta irregular de internas excarceladas	4	0.11
7)	Disculpa pública del funcionario público por mostrar desprecio hacia los derechos humanos en un caso	4	0.11
8)	Se remueva al director de seguridad pública municipal en procedimiento administrativo	1	0.11
9)	Dejar sin efecto sanción por infracción impuesta al quejoso	1	0.11
10)	No simular procedimientos administrativos con sanciones leves que promuevan impunidad	1	0.11
11)	Reinstalación del personal que laboraba en el organismo público.	0	0.00
12)	Rescindir contrato de comodato del municipio para un servicio	0	0.00
13)	Concluir procedimiento administrativo iniciado	0	0.00
14)	Solicite sobreseimiento del juicio penal	0	0.00
15)	Se gestione defensa legal contra urbanización en los Colomos	0	0.00
16)	Que el Ministerio Público reconozca como coadyuvante al hermano del occiso	0	0.00

	Total	115	12.13
--	--------------	-----	-------

Este tipo muestra 15 tipos con 115 frecuencias de aplicación. La principal proposición está relacionada con la pertenencia o membresía en una organización; ante una medida o un señalamiento público, un problema colateral es que puede generar precisamente un refuerzo grupal pero por oposición a quien origina la sanción o contra quien sanciona. En este concepto aparecen las siguientes medidas recomendadas; algunas medidas podrían ser discutibles en su clasificación, pero todas tienen su porción suficiente para ubicarse en este rubro:

Se anexe copia de la recomendación al expediente personal del funcionario público involucrado /a; el énfasis se pone en el ejercicio de la función pública más que en la persona que se trate, porque la medida en sí mismo no tiene efectos jurídicos limitativos para el ejercicio de derechos con posterioridad, salvo que al aplicar la ley de responsabilidades o la ley penal respectiva procediera surtir efectos limitativos, pero no entraría aquí el factor de la actuación del organismo defensor de derechos humanos. La eficacia de esta medida probablemente queda flotando en la ambigüedad de los policías. Al no haber un sistema de servicio civil de carrera con el que se pondere el desempeño y la trayectoria de los policías desde diversas categorías, incluyendo el respeto que el elemento muestre por los derechos humanos, sino que queda “a discreción” y “a criterio” del director de seguridad pública, enfatizando la lealtad personal y no institucional, el resultado devuelve de nuevo al origen de muchos problemas del gobierno: se toman decisiones basadas en posiciones arbitrarias e incluso ajenas (cuando no contrarias) a la normatividad vigente. Probablemente para algunos policías tener una copia de una recomendación de la CEDHJ en su expediente por haber sido señalado en los hechos de la queja pueda ser una “mancha” en su historial como policía. Pero es probable que para otros en su fuero interno o en su círculo de lealtades informales tal situación sea más un reconocimiento por su valor, su coraje y su pasión por su labor.

La reparación del daño al agraviado; como puede verse, esta medida presenta poca frecuencia. Con las recientes reformas legales en Jalisco, sobre la materia, la responsabilidad objetiva del Estado Jalisco, corresponde en primera instancia al Estado cuando se provocan daños a particulares por efecto de una inadecuada o ilegal actuación de los funcionarios públicos y con posterioridad el gobierno que respondió por tales daños, podrá repetir en contra del funcionario involucrado en los hechos. En la versión anterior de la figura legal, la reparación del daño quedaba sujeta a la capacidad pecuniaria del funcionario causante de los daños al actuar como funcionario público. Adicionalmente, esta es una medida que está ganando fuerza en los diversos sistemas de defensa no jurisdiccional de derechos humanos entre otros, en el sistema interamericano.

Cuando se recomienda que “se deje sin efecto sanción por infracción impuesta al quejoso”, “se concluya o inicie averiguación previa motivo de la queja” y se ejecute o agilice orden de aprehensión”, “se preste mejor un servicio público en estos casos, el señalamiento del organismo de derechos humanos se dirige a una institución pública para que

cumpla con su legal encargo; tal circunstancia tiene el énfasis en una seria llamada de atención a la institución para que cumpla su deber legal y no permita que sus miembros incurran en tal omisión o indebido proceder.

Se recomendó que un consejo multi - disciplinario en un centro de readaptación social para mujeres investigada y sancionara la conducta irregular de internas excarceladas; en esta medida se evidencia una circunstancia que involucró a toda una institución y no se limitó a la conducta indebida de un funcionario público. .

Se recomendó que se manifestara una disculpa pública del funcionario público por mostrar desprecio hacia los derechos humanos en un caso; el peso fundamental del acto de disculpa en cuanto al significado, recae en el ejercicio del cargo público que ostenta la autoridad a quien fue dirigida.

Se remueva al director de seguridad pública municipal; aunque esta recomendación fue expresada de esta manera tan directa, por la contundencia de las evidencias recabadas por la CEDHJ en la integración de la queja para emitir la recomendación, en términos legales estrictos una medida administrativa sólo es posible previo procedimiento idóneo en el que se conceda el derecho de audiencia al funcionario público involucrado. El acento de la recomendación cae sobre la institución, porque incluso el funcionario pudiera bien haber seguido en el cargo de no haberse aceptado la recomendación.

No simular procedimientos administrativos con sanciones leves que promuevan impunidad; esta es una medida de especial fuerza y trascendencia en la actuación de la CEDHJ; a pesar de la fruición y los constantes señalamientos en quejas, recomendaciones y conciliaciones, los hechos violatorios a los derechos humanos fundamentales no cesaban, de acuerdo a los registros de la propia CEDHJ, entonces se integró en el cuerpo de la recomendación un señalamiento tal vez más grave que algunos puntos recomendatorios referidos a los hechos que originaron la queja o las quejas: se denunció que algunos organismos públicos aceptaban las conciliaciones y las recomendaciones de la CEDHJ pero por los efectos en sanciones simbólicas, cuando no se dejaban pasar los términos para que procediera la prescripción de la facultad para imponer sanciones, incurriendo en una simulación de actos administrativos llenando tal vez las formalidades pero carentes de contenido eficaz, lo que generaba una dinámica institucional pervertida que incluso pudiera ser un factor de alentar otras violaciones a derechos humanos, e incluso evidenciaba que algunas actuaciones indebidas de funcionarios públicos de las corporaciones de policía procedían no solo con la venia sin con la orden de los mandos. Como se advierte, el problema evidenciado en esta medida no es cualquier incidente menor en materia de protección de los derechos humanos fundamentales ni en la función pública o de policía.

Reinstalación del personal que laboraba en la corporación de policía. Este es un caso que bien pudo haberse rechazado por tocar al ámbito laboral en un organismo público estatal, pero en el análisis y la integración de la indagatoria correspondiente, se hizo valer la vertiente del acto impugnado desde sus efectos violatorios de derechos humanos fundamentales; el señalamiento entonces se refirió a la actuación de la institución pública con un toque de sanción.

Se recomendó rescindir un contrato de comodato del municipio para la prestación de un servicio; con los efectos de esta recomendación, se evidenció tanto un proceder inadecuado para un funcionario público pero que cuyos efectos involucraron a toda la institución; la medida recomendada implicaba un ajuste en la forma de operación de la entidad pública para prestar un servicio público.

4.3. Sanción de la función pública

En este concepto no aparece ningún registro. A manera de ejemplo, una medida de este rango podría involucrar un señalamiento emitido por alguno de los poderes públicos en el ámbito de su propia competencia o de un organismo público defensor de los derechos humanos con relación al desempeño de un organismo de gobierno a propósito de alguna violación específica o sistemática a los derechos fundamentales de la población del estado. En una perspectiva histórica, han ocurrido medidas administrativas que significan una sanción a una función pública, como fue el caso del despido de todos los miembros de la corporación policiaca estatal en Sinaloa a fines de la década de los años setenta ante las evidencias de que estaban coludidos con la delincuencia organizada. La disolución de corporaciones de policía enteras no ha sido extraña en la historia reciente en el país ni del estado de Jalisco ante el cúmulo de evidencias de conductas irregulares y generalizadas en algunas corporaciones o agrupamientos al interior de los cuerpos de seguridad pública; la pérdida de control de los directivos o la pérdida de un sentido elemental de cuerpo de actuación legal pueden estar a la base de estos casos, con independencia de los efectos posteriores de los recursos legales de los afectados por los que pudieron haber procedido la reinstalación en algunos casos. El efecto ante la opinión pública de este tipo de medidas implica una sanción a la función pública desempeñada.

4.4. Prevención individual

Medidas Preventivas individuales (Tabla 16)		
Medidas específicas recomendadas	Frecuencia	% de 948
1) Atención psicológica (al quejoso o agraviado)	2	0.21
2) Actuación del MP en el juicio: formule acusación por delito de tortura	4	0.41
3) Al juez, que remita actuaciones al PGJ si no cumplió la acusación por tortura	4	0.41
Total 4	4	0.42

La tabla 16 muestra 3 tipos; la de mayor frecuencia es el que se proporcione atención psicológica al quejoso, agraviado y en alguna forma, se implica que se abra, mejore o continúe este apoyo a las personas a quienes se dirige la función pública según corresponde. El diseño de esta medida también podría ubicarse en el concepto de sanción / institucional por ser similar a la reparación del daño o un aspecto cercado a dicha medida. Para los efectos del presente estudio, la recomendación de proveer de atención psicológica a la parte agraviada en los hechos que originaron la queja y la recomendación enfatiza el mensaje a la autoridad a la que se dirige la recomendación de que se atienda la integridad psicológica de la parte quejosa y de los usuarios que así lo requieran en el ámbito de su competencia, con lo que dicha medida constituye un mecanismo preventivo de posibles violaciones futuras en el ámbito de la competencia de la autoridad recomendada. La individualidad de la medida involucra tanto a quienes puedan recibir el servicio de atención psicológica e identifica la función institucional tanto en su calidad como organismo público, como en quienes recae dicha atención; el mecanismo de seguimiento posterior a la emisión y aceptación de la recomendación recaba en su momento las evidencias tanto de la atención recibida como la prestada por un funcionario o un profesional a quien se encarga dicha tarea. Esta medida admite la modalidad de que la atención psicológica se preste directamente por un profesional de la psicología adscrito a la dependencia pública o bien que ésta provea de los fondos requeridos para que se realice la atención psicológica.

Se recomienda, con relación a la actuación del agente del ministerio público para que en un juicio en materia penal, formule la acusación por delito de tortura. Es muy probable que una medida emitida junto a esta que se indica, haya sido revisar la actuación de los policías o los funcionarios involucrados en los actos u omisiones que generaron la queja y la recomendación del caso. La vertiente individual de dicha medida se aplica por la actuación del agente del ministerio público involucrado; la vertiente preventiva alude a la posibilidad de que no se continúen violando o se evite que en lo sucesivo se violen derechos involucrados en los hechos que originaron la queja de referencia. En este sentido podría homologarse esta medida a una sanción institucional por los razonamientos que se formularon en dicho rubro; por el efecto de evitar se violen los derechos se optó por ubicar esta medida dentro del concepto preventivo. Estas medidas, si bien se dirigen a una autoridad diversa de la policía, pudo haber involucrado algún policía en algún momento de los hechos que originaron la queja.

Se recomendó al juez en un juicio penal, que remita actuaciones al Procurador General de Justicia si fue el caso en que el agente del ministerio público no haya cumplido con la encomienda de formular una acusación por tortura. Este punto es difícil porque involucra aspectos administrativos inmersos en una función jurisdiccional; adicionalmente evidencia la trampa institucional que se vive en el estado desde tiempos remotos: pese haber prohibición expresa del maltrato de las personas en el contexto de las acciones de seguridad pública por parte del gobierno, pese haber una legislación estatal vigente para prevenir y combatir la tortura en el estado, pese a que la tortura como hecho es considerado delito en

Jalisco, pese al reconocimiento del problema por parte de algunos actores del gobierno de Jalisco, el hecho es que siguen presentándose quejas y denuncias por tortura. En el caso de los señalamientos por maltrato y tortura por parte de miembros de las corporaciones de policía, queda abierta la pregunta si se trata de una mera línea de irregularidades de malos elementos o hay una estrategia para promover y arraigar una imagen de fuerza e intimidación tal por las corporaciones de policía, que (en esta lógica) la delincuencia pueda sentirse desanimada a proceder según sus instintos delincuenciales.

Como puede advertirse, esta línea de medidas tiene una baja incidencia en el registro de las recomendaciones analizadas.

4.5. Prevención en lo grupal

Medidas Preventivas en lo grupal (Tabla 17)		
Medidas específicas recomendadas	Frecuencia	% de 948
1) Se supervise actuaciones de autoridad	11	1.16
2) Aplique medida cautelar preventiva de violaciones a derechos	5	0.53
3) Traslado de internas a otros centros (que cubra requisito de seguridad)	0	0.00
4) Garantizar la seguridad personal de custodios y reubicación de internas a otras secciones vs represalias	1	0.11
5) Reubicación del personal en tanto se desahoga el procedimiento administrativo	1	0.11
6) Que cabildo acate medidas precautorias solicitadas y evite violaciones a los derechos humanos	1	0.11
7) Remite copia de la recomendación a la CNDH para que intervenga en el ámbito de sus facultades	0	0.00
8) Aplicar auditoría externa al desempeño institucional	0	0.00
Total	19	2.00

La tabla 16 muestra 8 tipos con 19 frecuencias. Si bien este diseño de medidas puede tener buenos resultados a largo plazo, muestra un puntaje bajo de tal forma que no es significativo en el conjunto de medidas recomendadas a la función de policía muestra un porcentaje menor (2%) El conjunto de medidas es interesante e innovador en algún sentido; el punto es que para que sea efectivo este tipo de medidas, se precisa que no se agote en el caso particular de la queja sobre cuyos hechos se recomienda a la corporación se actúe. El listado queda de la siguiente forma:

Se supervise actuaciones de autoridad; se aplique una medida cautelar preventiva de violaciones a derechos humanos fundamentales; se traslade a las internas de un centro de reclusión, a centros cuyas instalaciones cubran mejor con los requisito de seguridad. Esta medida aparece frecuentemente en los estudios sobre los policías; un policía mal seleccionado para el cargo, formado insuficientemente para la función, con una estructura moral precaria para el cargo y tratándose de una función pública de alto riesgo que frecuentemente podrá ser amenazado por la delincuencia, requiere

un extremo cuidado en su conducción y su supervisión. Apostarle a la moral del individuo puede ser buen acto de fe, pero los hechos muestran que no siempre el elemento de policía está listo para dirimir con éxito y con solidez los dilemas morales más allá de la aplicación de la ley a la que están obligados a cumplir. Los problemas de los policías en este ámbito de la supervisión se agudizan con el estilo autoritario que parece prevalecer en las corporaciones de policía en Jalisco; la supervisión se vuelve un factor de presión adicional a los demás que vive el policía y no pocas veces da pie para la violación de los derechos de los policías al interior de las propias corporaciones.

Se recomienda garantizar la seguridad personal de custodios y reubicación de internas a otras secciones para evitar represalias por los hechos denunciados que originaron la queja del caso.

Se recomendó la reubicación del personal en tanto se desahoga el procedimiento administrativo respectivo. Se recomendó que el cabildo acate medidas precautorias solicitadas y evite violaciones a los derechos humanos señalados en los hechos de la queja. Se recomendó que se remitiera una copia de la recomendación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a efecto de que pueda intervenir en el ámbito de sus facultades en seguimiento de los hechos de la queja. Finalmente, se recomendó aplicar una auditoría externa al desempeño institucional

Como puede advertirse, las medidas preventivas institucionales son poco favorecidas en general y tratándose de corporaciones de policía son todavía menos recomendada (entre 2 y 3.4 % según se tome de referencia el total) La cultura de prevención de problemas institucionales demanda una visión proactiva y que parte de un diagnóstico sobre el funcionamiento institucional o sobre el problema específico que se trate. Implica una voluntad y una decisión política e institucional para que realmente atienda a fondo los problemas en el desempeño gubernativo y sus causas.

4.6. Prevención de la función pública

Medidas Preventivas de función pública (Tabla 18)		
Medidas específicas recomendadas	Frecuencia	% de 948
1) Aplicación de un instrumento normativo público	5	0.53
2) Remitir a la CEDHJ constancia del cumplimiento de la recomendación	2	0.21
3) Forme un padrón de elementos de policía con fotografía	2	0.21
4) Realice un dictamen sobre la viabilidad del proyecto (Presa Arcediano)	0	0.00
5) Reformular y difundir el proyecto (Presa Arcediano)	0	0.00
6) Suspenda retenes, volantas	1	0.11
7) Suspenda el acto motivo de la queja (Presa Arcediano)	0	0.00
Total	10	1.05

La tabla 18 muestra 7 tipos de medidas con una frecuencia total de aplicación de 10. Este diseño de medidas pudiera parecer a primera vista un tanto abstracto, general o propuesto con un toque de idealismo. En la aplicación de cada una, al menos en los términos como aparecen en las recomendaciones analizadas, dichas medidas toman otro cariz y ofrecen una buena oportunidad para prevenir situaciones institucionales en las que se pudieran ver comprometidos los derechos fundamentales de los funcionarios públicos involucrados y de la población. Las medidas de este tipo son las siguientes:

Aplicación de un instrumento normativo público vigente en lo sucesivo (adicional a la aplicación requerida para resolver el caso específico); se recomienda remitir a la CEDHJ la constancia (s) documental del cumplimiento de la recomendación; se forme un padrón de elementos de policía con fotografía con el objeto de tener un respaldo interinstitucional sobre el desempeño personal y se evite que un mismo elemento pase de corporación en corporación dejando una estela de violaciones a derechos humanos fundamentales a su paso resultando en modo alguno impune, dado que en general los procedimientos de responsabilidad administrativa no proceden o se suspenden cuando el elemento de policía (o el funcionario público en general) deja el organismo público en el que se desempeñaba y con motivo del cual se interpuso una queja por presunta violación a derechos humanos fundamentales.

Las recomendación de suspender los así llamado *retenes* o *volantas* para aplicar revisiones de rutina a las personas en la vía pública sin mayor causa que *parecer sospechoso* o por *simple rutina* con insistencia se emitió por parte de la CEDHJ y con igual insistencia se continuó con su operación por parte de las corporaciones de policía y los ayuntamientos en todo el periodo del que se da cuenta el análisis. En este punto la contradicción institucional no ha podido ser menor, incluyendo en etapas en que la autoridad civil municipal manifiesta públicamente que las “volantas” serán suspendidas y luego se reporta que continuaron operando; una salida fácil por parte de los mandos operativos de policía es que no se trata de “volantas” sino de “revisiones de rutina” o cualquier otra denominación y que en todo caso dicha medida representa un factor mayor para la seguridad pública de la población y una mejor prevención del delito.

En este punto se hace notar que entre el año precisamente 1997 marca un incremento notorio en las detenciones ilegales en forma significativa al pasar de un rango entre 500 y 300 quejas por detenciones a tener un promedio anual de casi 900 quejas por detención anual entre 1997 y 2007. El dato institucional está ahí; la pregunta es si se trató de una acción concertada entre organismos federales y estatales para asumir la estrategia de detener en forma arbitraria a la población en la calle y pensar que de esa forma se incrementarían la percepción de seguridad pública y bajaría en consecuencia la incidencia delincuencia en los estados. Si se considera el estilo paramilitar organizacional de las corporaciones policiales, la explicación de que se trata de una mera mal actuación de elementos de policía por su cuenta y riesgo, la hipótesis del mal elemento está descartada; admitirla sería tanto como pensar en el colapso de la cadena de mandos en las corporaciones de policía en los estados, al menos en el de Jalisco.

Otra explicación posible es que los mandos superiores y mandos medios hayan perdido la capacidad de controlar la disciplina interna y entonces la detención arbitraria se convirtió en un gran negocio y actuación común sin que pudiera haber control alguno por la dirección de las corporaciones policíacas. En los registros institucionales no hay evidencia de que siquiera se haya denunciado algún hecho que remitiera a este fenómeno posible de posible pérdida de control en las corporaciones policíacas de Jalisco. Esta hipótesis también se descarta, salvo que pudieran emerger nuevos datos que la corroboren.

Al respecto, es de notarse que en 1997 hubo un intento de indisciplina por parte de un sector de la policía estatal con la detención de un directivo relacionado con un caso de colusión de una autoridad federal encargada de asuntos de delincuencia organizada por cuestiones de enervantes; los elementos protestaron públicamente portando armas en vehículos oficiales mostrando su desacuerdo por la destitución del comandante Montenegro y su consignación ante un juez penal. Hasta 2008 aparecen reportes en los medios de comunicación de protesta pública de organismos de policía (junio de 2008, en Guadalajara y Tonalá) demandando mejores condiciones laborales. Fuera de esos casos, no se registra algún elemento que pudiera explicar la falta de eficacia en los mandos policiales en torno en el notorio aumento de detenciones ilegales. Al contrario: la tercera hipótesis apunta a que a partir de una concertación entre autoridades federales y estatales, se dio la orden de aplicar detenciones arbitrarias entre la población en la vía pública a la menor sospecha de presunción de alguna falta administrativa o de algún delito con el complejo objetivo de hacer sentir a la población quién ejerce el mando y hacer sentir al resto de la población que hay mayor seguridad pública.

Finalmente, se emite una recomendación sobre el proyecto de la construcción de la presa en la zona de la barranca de Oblatos en Guadalajara, conocida como la presa de Arcediano. La CEDHJ recomendó una serie de medidas preventivas al respecto: se realice un dictamen sobre la viabilidad del proyecto de la presa, que se reformulara y difundiera el proyecto para un mayor conocimiento de la población al respecto; finalmente, se recomendó se suspendiera el proyecto mismo en tanto se ofrecieran mayores garantías de respeto a los derechos fundamentales de las personas probablemente afectadas en caso de resultar un proyecto mal diseñado o con efectos colaterales nocivos para la población que espera mayor seguridad en lugar de daños por parte del gobierno.

4.7. Mejora institucional individual

Medidas de mejora individual (Tabla 19)		
Medidas específicas recomendadas		Frecuencia
1) Se otorgue una capacitación específica al personal de la dependencia.	52	% de 948
2) Exhorte a elementos que respeten los derechos humanos y remita constancia a la CEDHJ constancia de recibido	1	0.11
Total		53
		5.59

La tabla 18 indica dos tipos de proposiciones con 52 frecuencias en su aplicación. En principio este diseño de medidas parece tener mayor calidad por dar mejores resultados que las otras; el caso es que para ello ocurra, es preciso vincularlas a otras medidas de acuerdo a una visión sistémica de la institución y considerando la historia de la propia organización.

La recomendación de que se otorgue una capacitación específica al personal de la dependencia, pudiera identificarse con dar capacitación amplia o específica en la institución al personal; la diferencia que se advierte en este caso es que se trata de una capacitación específica para resolver un aspecto muy concreto relacionado con los hechos de la queja. En cualquier caso, tanto la capacitación inicial como la actualización permanente parece ser un factor de mejora institucional que se acepta en cualquier organización. Como se advierte, es una medida muy frecuentada en las recomendaciones de la CEDHJ. La consideración aquí es que, con base en la experiencia personal y los elementos de teoría institucional, las medidas aisladas (como la sola capacitación que muchas veces se limita a “dar pláticas al personal sobre derechos humanos”) sin tener un enfoque sistémico, tienen den a mostrar efectos pobres y en ocasiones contraproducentes. Por ejemplo, un curso o unas sesiones de trabajo reflexivo o de capacitación específica sobre un aspecto de la función de policía poco efecto podrán tener si no se refuerza el desempeño de la persona o el grupo con elementos integrales que le reafirmen la “capacitación” otorgada. En la CEDHJ se llegó al extremo de que unas corporaciones de policía solicitaban que personal e la CEDHJ diera una “plática” sobre derechos humanos a un grupo de policía más con el fin de recabar el oficio de “tarea cumplida” para presentarla ante la correspondiente visitaduría de la CEDHJ y dar por concluida una conciliación o tener por cumplida una recomendación, sin que necesariamente estuviera en mente una mejora en el desempeño policial frente a los derechos fundamentales de la población.

En el caso de las recomendaciones dirigidas a las corporaciones de policía, es el 10% de las medidas a tomar. En esta perspectiva, para valorar el desempeño de las corporaciones de policía en Jalisco desde el enfoque de los derechos humanos, puede decirse que la capacitación es un elemento clave para disminuir las incidencias de violación, pero es indispensable la aplicación otro tipo de medidas que completen los esfuerzos; proponer capacitación como medida aislada incluso puede ser contraproducente por las resistencias que pueden aparecer ante la introducción de un discurso (de los instructores) en la práctica diaria del personal operativo que pudiera ser contrario a las órdenes recibidas.

En este rubro se recomienda que los mandos directivos de la corporación para que exhorte a los elementos de policía para en su desempeño que respeten los derechos humanos y remita constancia a la CEDHJ constancia de recibido. Esta medida tiene algo de precario: de un lado apela al sentido ético y la autoridad moral de los mandos directivos, para que los miembros de la corporación policiaca guíen su actuación en el marco de la ley y los mejores principios de la función

ética y de la calidad humana y profesional, pero por otro lado requiere que se remita la constancia del exhorto por escrito y con la firma de recibido por parte de los interesados.

Se muestra de un lado el interés por parte de la CEDHJ en mantenerse en el ámbito de la ética y los valores humanos e institucionales que dan mayor calidad al desempeño individual; queda la pregunta sobre la eficacia de un exhorto en un contexto donde se cruzan instrucciones de los mandos superiores u omisiones de dudosa legalidad con una falta de medidas sistemáticas para garantizar un desempeño institucional legal, eficiente y en plena armonía con los derechos humanos fundamentales constitucionales vigentes.

4.8. Mejora de alcance institucional

Medidas de mejora grupal (Tabla 20)		
Medidas específicas recomendadas	Frecuencia	% de 948
1) Cambio práctica administrativa (instrucción, reglamentación, manual de procedimientos)	76	8.02
2) Medida normativa y mejor gestión del servicios o la función pública	18	1.90
3) Dotar personal y equipo idóneo y suficiente a la dependencia.	17	1.79
4) Exhorto a un desempeño legal	7	0.74
5) Carta compromiso de respeto a los derechos humanos al ingresar a la corporación	1	0.11
6) Liberación de presos con VIII	9	0.90
Total	119	12.55

En la tabla 20 constan 6 medidas administrativas con 119 frecuencias. Mejor suerte muestra esta medida tendiente por doble vertiente a la mejora organizacional. Resulta interesante que este tipo de medida, en una forma que podría considerarse institucionalmente espontánea, haya alcanzado un rango significativo en las recomendaciones en el periodo que se analiza. En algún modo logra compensar la otra tendencia identificada sobre las medidas sancionadoras con alcance individual.

Las medidas identificadas en este rubro son las siguientes: se recomendó un cambio de práctica administrativa en la dependencia pública; esto es, a través de girar una nueva instrucción, emitir o modificar una parte relevante de la reglamentación institucional, la emisión de un manual de procedimientos que apoye, de certeza y seguridad al desempeño institucional público. El problema es este tipo de actuaciones recomendadas es que se confunda una instrucción que consta en un oficio (con lo que bastaría para tener cumplida la recomendación específica) con todos los factores que constituyen la práctica administrativa que se consideró como factor que contribuyó en un contexto determinado a la violación de los derechos fundamentales de las personas involucradas. Aquí es donde se evidencia el fuerte ámbito de moralidad que implican las recomendaciones relativas a la protección de los derechos humanos. Si las

personas tienen un bajo desarrollo moral, probablemente incurran frecuentemente en violaciones a los derechos humanos con diversa gravedad. Las instituciones y los procedimientos no son cosas ni edificios: fundamentalmente son personas y como tales precisan conceptuarse.

Se recomendó tomar alguna medida o medidas normativas tendientes a mejorar la gestión de los servicios públicos involucrados o de la función pública según fuera el caso. En general, en esta medida se capta la propuesta de crear o mejorar una norma tan general o tan específica como fuere necesaria, sea que la que existía haya mostrado insuficiencias operativas o que no existía una norma con eficacia acorde a los requerimientos de la función involucrada en los hechos de la queja.

En general las insuficiencias organizacionales de las corporaciones de policía en Jalisco radican en la falta de protocolos de actuación específicos que propicien un buen desempeño individual, institucional. En ese sentido, es una excelente propuesta de mejora institucional la con un ajuste en las condiciones de trabajo de los miembros de las corporaciones, organizar las cargas de trabajo con un horario menos desgastante que los esquemas de 24 horas de trabajo por 24 de descanso y sus variantes, proporcionar equipo e instalaciones adecuadas, ofrecer una mejor proyección profesional y aplicar un alto sentido de desempeño institucional incluyendo la certificación de sus procedimientos. Estas medidas aseguran un buen éxito en el marco de una voluntad política que verdaderamente quiera apuntar en esa dirección.

Desde la perspectiva de la mejor institucional es de relevancia que (al menos en el caso de las policías municipales) exista el factor de diseño institucional a efecto de que se asigne una función policial adecuada a un proyecto de sociedad civilizada y democrática. En esta perspectiva, es del más alto interés que los “bandos de policía y buen gobierno” que en términos generales establecen las pautas de interacción entre la población del municipio (como si fuera una especie de constitución municipal) y su gobierno se adecuen en este proceso de mejora institucional de la policía. En general, al establecer determinados matices a los derechos de la población y de la ciudadanía en cada municipio, los bando referidos de policía y buen gobierno terminan definiendo las pautas de trato a la población a través de la función policial.

Desde el nombre heredado de la época colonial, en muchas ocasiones los bandos citados terminan siendo un baúl ancestral autoritario y carente de dirección con el que se establezcan los términos de un trato respetuoso hacia la población. El capítulo referido a las faltas administrativas en dichos bandos que motivarán muy probablemente la intervención de la policía municipal, frecuentemente tiene verdaderas piezas de museo y monumentos a buenas ideas que en el escrito pudieran ser piadosas y honrosas, pero que al aplicarlas, el resultado es la creación de un clima autoritario en el ejercicio de la policía basado en una concepción de poder político municipal más propio de la corona española que de la democracia mexicana.

En muchos reglamentos no se limitan las disposiciones a sancionar las faltas a la moral y las buenas costumbres, si que han llegado a esbozar verdaderos estados de sitio en algunas localidades, como el prohibir a los jóvenes usar pantalón corto en la vía pública del municipio. Otro ejemplo clásico que se niega a desaparecer es la falta administrativa de *ejercer la prostitución* en la vía pública y la correspondiente sanción de arresto y multa. Los policías entonces se convierten en verdaderos antropólogos para interpretar si una persona ejercer la prostitución en la vía pública; se entiende que fuera de dos personas (o más) sostengan relaciones sexuales, eróticas con contacto genital a cambio de dinero (o sin él) resulta un caso de metafísica y antropología filosófica determinar que alguien ejerce la prostitución, porque, si no hay relación sexual, no se da el intercambio de sexo por dinero y como no hay sexo en la vía pública (lo que pudiera resultar contrario a las buenas costumbres) entonces no quedaría asunto por el qué intervenir.

Pero no: las listas de personas detenidas por ejercer la prostitución en la vía pública en los centros de detención policial municipal a diario se llenan y en alguna ocasión son motivo de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos fundamentales de las personas detenidas. Surge la pregunta ¿es un asunto de moralidad y buenas costumbres? ¿Acaso no será más bien un asunto de flujo de dinero en efectivo legal e ilegal para el municipio y sus corporaciones de policía?

Como este punto hay otros y el tema da para una indagación más a fondo; el resultado del caso es que desde el diseño arcaico y autoritario de muchos bandos de policía y buen gobierno municipales se genera un rol de policía municipal igualmente arcaico, autoritario y salvaje que arrastra tras de sí corrupción, maltrato y el establecimiento de un clima policial rudo. Añádase a este factor muchas “costumbres” arraigadas en la cultura policiaca: la contratación de ex militares para dirigir las policías militares, la contratación de perfiles muy parecidos a un perfil delincencial por aquello de que para que la cuña entre debe ser del mismo palo. Esta circunstancia es grave aún sin contar las historias de colusión delincencial de algunos miembros de las corporaciones de policía con bandas de distinto giro (espontáneo, organizado, fuero común, fuero federal, transnacional) Un factor relevante en las medidas de mejora institucional pasa por la actualización de la normatividad municipal en clave democrática y de un real interés y previsión de posibles violaciones a los derechos fundamentales.

En este rubro se recomendó también dotar personal y equipo idóneo y suficiente a la dependencia; las corporaciones de policía son clientes frecuentes de esta y las anteriores medidas recomendadas. Se recomendó también hacer un exhorto a un desempeño legal a los funcionarios de la dependencia; este podría formar parte del rubro anterior, pero en este caso se enfatizó el ámbito institucional; una variación de la anterior medida es la recomendación de proponer a los miembros de la corporación una especie de *carta compromiso* por la que se da un contenido y un alcance específico a la protesta constitucional de todo funcionario público al inicio de su cargo, para cumplir y hacer cumplir la constitución política

federal en el ámbito de su competencia; este contenido se refiere en concreto al respeto irrestricto de los derechos humanos. El valor de esta medida estriba en su altura de miras y en apostarle a tocar el lado ético del desempeño personal e institucional, en construir un clima propicio para un buen trabajo institucional consolidado desde varios frentes con diversas medias, todas congruentes con la historia de la institución y efectivas desde su diagnóstico y su diseño.

Se recomendó la “liberación de presos con VIH en los centros de readaptación social” en el estado en congruencia de los principios de derechos humanos fundamentales y la normatividad vigente en materia de derechos de las personas que viven con VIH. Esta recomendación a simple vista podría constituir una medida incolora e irrelevante, pero considerada con cuidado, constituye una corriente importante en el proceso de hacer efectivos y defender los derechos humanos fundamentales.

Un trabajo relevante de los organismos defensores de derechos humanos (públicos y sociales) es proponer la armonización de los principios y los instrumentos internacionales con el derecho interno de los países y los estados, de manera que en breve término el litigio de los derechos humanos fundamentales se dirima en los sistemas judiciales internos por la trabazón que pueda establecerse entre los derechos humanos y las normas de derecho civil y administrativo. Esta labor implica un esfuerzo adicional a la labor cotidiana de responder a las quejas de la población y apoyar el trabajo de mejora institucional de los organismos públicos, al tiempo que se promueve una mayor participación social en la prevención y defensa de los derechos en el estado. Un esfuerzo de mejora institucional que no pase por este carril, tiene pocas probabilidades de estar a la altura de los sistemas de defensa y protección regional de derechos humanos fundamentales. En algunos sistemas legales nacionales hay cierta resistencia a hacer esta armonización de sus normas con los principios e instrumentos de derechos humanos por considerar que pudiera eventualmente debilitar la soberanía del país. En cualquier hipótesis es un frente de trabajo que hay que explorar para avanzar en lo posible en las condiciones que se den en el ámbito estatal y nacional.

4.9. Mejora de la función pública

Medidas de mejora de la función pública (Tabla 21)		
Medidas específicas recomendadas	Frecuencia	% de 948
1) Aplique un programa social de apoyo a grupo vulnerable	13	1.37
2) Mejore selección de personal	8	0.84
3) Coordinación gobierno municipal- estado (área ecológica de Colomos)	0	0.00
4) Colaboración intermunicipal (manejo de basura)	0	0.00
5) Emita un código ético de la función pública	1	0.11
6) Abra espacio de participación ciudadana (Colomos y Tepatitlán)	1	0.11
7) Reconocer al personal de seguridad y custodia del CRF por denunciar irregularidades de los superiores	4	0.41
8) Se emita un reglamento interno en una cárcel regional.	4	0.41

9) Condecó a elementos policíacos	1	0.11
10) Que el cabildo comine al presidente municipal a responder petición ciudadana del 8 constitucional	0	0.00
11) Financie un monumento in memoriam víctimas del 22 de abril	0	0.00
Total	29	3.06

En la tabla 21 se indican 11 tipos con 29 frecuencias. El número de medidas dentro de este apartado son es tan pequeño como en otros rubros. Algunos puntos pudieran admitir otra clasificación (como es el caso de *establecer un reglamento en una cárcel*); admitiendo tal compatibilidad con otros rubros, para ubicarlos en este concepto se enfatizan algunos aspectos de las consecuencias de tales medidas. Las medidas resultantes fueron:

Se recomendó que se aplicara un programa social de apoyo a grupo vulnerable porque en las indagatorias practicadas con motivo de la queja, se evidenció una serie de irregularidades en la atención debida a determinados grupos sociales vulnerables. Este rubro parece ser de poco desarrollo en las corporaciones de policía; en la experiencia como capacitador de la CEDHJ me topé con que para los miembros de la policía la oportunidad para reflexionar sobre las implicaciones de la actuación de la policía con relación a los grupos vulnerables era una labor complicada, poco práctica que les resultaba ajena con su labor. ¿Qué tiene qué ver un policía con una persona discapacitada? Como se ve, esta medida es de mediana frecuencia que, desde la experiencia personal se considera que no ha sido suficientemente trabajada y desarrollada para las corporaciones de policía.

Mejore selección de personal en la dependencia pública; este tipo de medida probablemente parezca muy específico y concreto, pero los efectos de su aplicación pueden evidenciarse a corto plazo. El punto es relevante por que al no regir una ley del servicio civil de carrera en el estado y sus municipios, las contrataciones tanto de base como de confianza pueden depender más de criterios arbitrarios que de perfil y desempeño profesional, incluso con una ley como la citada pudiera estar vigente, todavía faltaría una voluntad real para que la contratación de personal en los cargos públicos y de modo especial en la función policial asegurara que los perfiles de ingreso son los adecuados para el cargo en todo el estado y sus municipios.

En el periodo analizado, se registran tres ocasiones la recomendación de que la corporación de policía del caso, emitiera un código ético que ayudara en la realización de la función pública. Obviamente que la mera medida en sí requiere se refuerce con un mecanismo participativo para su formulación y otro mecanismo de monitoreo de su cumplimiento. La medida pudiera carecer de efectividad y significado si se valora desde la perspectiva de un desprecio a los más altos valores republicanos y democráticos, por lo que la sola mención del tema y la reacción sobre el particular es un indicador del nivel de desarrollo institucional en el gobierno y la función de policía.

Se recomendó abrir un espacio de participación ciudadana que en alguna forma contribuya y apoye el desempeño de determinadas funciones públicas; si bien la medida se refirió a dos casos concretos, (la defensa legal de la reserva ecológica los Colomos en Zapopan y Guadalajara, adicional al caso de la seguridad pública en Tepatitlán Jalisco) el sentido de la medida es un avance que convendría aplicarlo en diversos ámbitos del desempeño institucional público.

Se recomendó condecir a elementos policiacos por su desempeño ejemplar en un caso y en otro, se propuso que la institución pública en seguridad pública estatal hiciera un reconocimiento institucional al personal de seguridad y custodia de un centro de readaptación social por denunciar irregularidades de los superiores en una queja. En los 10 años aparece una sola vez cada una de estas medidas señaladas. Si bien existen estas actuaciones en el ámbito legal público es de notarse que trascienden en los medios de comunicación cuando se aplican en situaciones que resultan más bien raras y extremas, como en la pérdida de la vida en el cumplimiento del deber o por un acto heroico. En un caso que se aplicó el reconocimiento a personal de seguridad pública fue con motivo de los hechos de la represión con motivo de la cumbre iberoamericana (mayo de 2004) en la ciudad de Guadalajara; el problema fue que tal reconocimiento (incluyendo una remuneración económica especial) se hizo en medio de fuertes críticas al gobierno estatal por haber incurrido en graves violaciones a los derechos humanos de muchas personas en los hechos citados y adicionalmente se mantuvo el gobierno estatal en su rechazo a las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante posibles violaciones a derechos humanos evidenciados en las investigaciones seguidas ante la queja.

En una recomendación se propuso que un cabildo conminara al presidente municipal a responder petición ciudadana del artículo octavo de la Constitución Política Federal. Esta medida pudiera ubicarse también en la categoría de sanción orientada a mejora de la función pública; se profirió ubicarla en este apartado por las implicaciones de procedimiento que supondría el llegar a concretarse esta medida: al tratarse de un organismo colegiado de gobierno político municipal y al ser del mismo partido el presidente municipal que el de los regidores de mayoría (suficientes para acordar la medida recomendada) más allá de la posible descalificación política de caso, es posible que en lo sucesivo se viera desanimado a volver a incurrir en hechos semejantes a los que generaron la queja. Existen medidas legales más efectivas y mas comunes para sancionar y prevenir violaciones al artículo octavo de la constitución federal relacionado con el derecho de petición al que están obligados a respetar todas las autoridades públicas del país; el caso ilustra la necesidad de que en México por cualquier vía válida disminuyan las violaciones a los derechos fundamentales vigentes; el caso es que lo que se evidencia con numerosas y cotidiana violaciones a diario por la administración pública mexicana tanto en el ámbito federal, estatal y municipal a un derecho tan elemental y tan fácil de respetar como es derecho de petición, es un atraso institucional grave y una cultura autoritaria que muestra un notorio desprecio por la ley, las personas y la función pública.

Finalmente, con motivo de los hechos del *22 de abril de 1992*, sin que se refiera al fondo de las reclamaciones principales de las víctimas, se recomendó que el gobierno gestionara el financiamiento para un monumento en memoria de las víctimas de tan lamentables hechos. Es de notarse que el peso de esta medida recae en el ámbito de lo simbólico; puede discutirse que en tanto prevalezca la ignorancia sobre las causas de la catástrofe y sin que todavía no hayan deslindado las responsabilidades civiles, administrativas, políticas y penales del caso, poco contribuye el erigir un monumento en memoria de los caídos y afectados en los hechos. La medida recomendada (finalmente cumplida) vale en la medida que se recuerda a las víctimas de los hechos citados y permanezca como silencioso reproche de justicia pendiente a favor de todas las personas afectadas por el incidente, cuyo esclarecimiento (tan prometido en campaña) sigue sin satisfacción pese haberse dado un relevo en los poderes federales, estatales y municipales.

Las estadísticas institucionales relativas al desempeño institucional de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque² admiten varias lecturas; en términos generales, confirman las tendencias advertidas en los resultados analizados sobre el conjunto de desempeño del poder público en Jalisco y en especial referidos a las corporaciones de policía:

La detención arbitraria y las lesiones siguen mostrando ser los principales hechos de los que la población se queja de estos municipios.

Los altibajos en las quejas pudieran tener una explicación en los cambios de trienio de los diversos periodos constitucionales. El municipio de Guadalajara muestra una progresiva disminución en la secuencia de los años analizados (1997-2007) la incidencia de quejas presentadas por la población.

En general (excepto en el municipio de Tonalá) la tendencia es que las quejas contra las corporaciones de policía superan con mucho las quejas promovidas en contra del resto de las dependencias del gobierno municipal.

Medidas en las recomendaciones, 2003 - 2007 (Tabla 8)		
Medidas administrativas en 136 recomendaciones		
	Frecuencia	% de 948
1) Procedimiento administrativo de responsabilidad de funcionarios públicos involucrados	197	21
2) Cambio práctica administrativa (instrucción, reglamentación, manual de procedimientos)	136	14
3) Averiguaciones previas: inicie o continúe	111	12
4) Se anexa copia de la recomendación al expediente personal del funcionario público involucrado /a	73	8
5) Se otorgue una capacitación específica al personal de la dependencia.	69	7
6) Reparación del daño al agraviado	63	7
7) Amonestación a funcionarios públicos	39	4
8) Medida normativa y mejore gestión del servicios o la función pública	40	4
9) Dotar personal y equipo idóneo y suficiente a la dependencia.	37	4
10) Se supervise actuaciones de autoridad	25	3
11) Aplique un programa social de apoyo a grupo vulnerable	18	2
12) Concluya o inicie averiguación previa motivo de la queja	18	2
13) Aplicación de un instrumento normativo público	16	2
14) Aplique medida cautelar preventiva de violaciones a derechos	11	1
15) Mejore selección de personal	10	1
16) Se ejecute o agilice orden de aprehensión	9	1
17) Prestar mejor un servicio público	9	1
18) Exhorto a un desempeño legal	7	1
19) Suspensión sin goce de sueldo	4	0
20) Remitir a la CEDHJ constancia del cumplimiento de la recomendación	4	0
21) Coordinación gobierno municipal - estado (área ecológica de Colomos)	4	0
22) Colaboración intermunicipal (manejo de basura)	3	0
23) Emita un código ético de la función pública	3	0
24) Suspensión provisional del cargo durante el procedimiento administrativo y penal	2	0
25) Forme un padrón de elementos de policía con fotografía	2	0
26) Atención psicológica (al quejoso o agraviado)	2	0
27) Abra espacio de participación ciudadana (Colomos y Tepatitlán)	2	0
28) Traslado de internas a otros centros (que cubra requisito de seguridad)	2	0
29) Realice un dictamen sobre la viabilidad del proyecto (Presa Arcediano)	2	0
30) Reformular y difundir el proyecto (Presa Arcediano)	2	0
31) Garantizar la seguridad personal de custodios y reubicación de internas a otras secciones vs represalias	1	0
32) El consejo interdisciplinario del CDF investigue sancione conducta irregular de internas excarceladas	1	0
33) Reconocer al personal de seguridad y custodia del CRF por denunciar irregularidades de los superiores	1	0
34) Disculpa pública del funcionario público por mostrar desprecio hacia los derechos humanos en un caso	1	0
35) Se emita un reglamento interno en una cárcel regional.	1	0
36) Se remueva al director de seguridad pública municipal en procedimiento administrativo	1	0
37) Dejar sin efecto sanción por infracción impuesta al quejoso	1	0
38) Carta compromiso de respeto a los dh al ingresar a la corporación	1	0
39) Actuación del MP en el juicio: formule acusación por delito de tortura	1	0
40) Al juez, que remita actuaciones al PGJ si no cumplió la acusación por tortura	1	0
41) Exhorte al personal a que respete los derechos humanos y se haga constar dicho exhorto ante la CEDHJ.	1	0
42) Reubicación del personal en tanto se desahoga el procedimiento administrativo	1	0
43) Que cabildo acate medidas precautorias solicitadas y evite violaciones a los derechos humanos	1	0
44) No simular procedimientos administrativos con sanciones leves que promuevan impunidad	1	0
45) Suspenda retenes, volantas	1	0
46) Condecóre a elementos policiacos	1	0
47) Reinstalación del personal que laboraba en el organismo público.	1	0
48) Remite copia de la recomendación a la CNDH para que intervenga en el ámbito de sus facultades	1	0
49) Rescindir contrato de comodato del municipio para un servicio	1	0
50) Que el cabildo conmine al presidente municipal a responder petición ciudadana del 8 constitucional	1	0
51) Concluir procedimiento administrativo iniciado	1	0
52) Solicite sobreseimiento del juicio penal	1	0
53) Liberación de presos con VIH	1	0
54) Se gestione defensa legal contra urbanización en los Colomos	1	0
55) Financie un monumento in memoriam víctimas del 22 de abril	1	0
56) Aplicar auditoría externa al desempeño institucional	1	0
57) Que el Ministerio Público reconozca como coadyuvante al hermano del occiso	1	0
58) Suspenda el acto motivo de la queja (Presa Arcediano)	1	0
Puntos recomendatorios	948	100

Medidas en las recomendaciones según autoridad administrativa o policiaca, 2003 - 2007 (Tabla 9)						
Medidas recomendadas	Frecuencia	%	Dirigidas a autoridad	%	Dirigidas a policías	%
1) Procedimiento administrativo de responsabilidad de funcionarios públicos involucrados	197	21	81	8.54	116	12.24
2) Cambio práctica administrativa (instrucción, reglamentación, manual de procedimientos)	136	14	60	6.33	76	8.02
3) Averiguaciones previas: inicie o continúe	111	12	44	4.64	67	7.07
5) Se otorgue una capacitación específica al personal de la dependencia.	69	7	17	1.79	52	5.49
4) Se anexa copia de la recomendación al expediente personal del funcionario público involucrado /a	73	8	25	2.64	48	5.06
6) Reparación del daño al agraviado	63	7	26	2.74	37	3.9
7) Amonestación a funcionarios públicos	39	4	17	1.79	22	2.32
8) Medida normativa y mejore gestión del servicios o la función pública	40	4	22	2.32	18	1.9
9) Dotar personal y equipo idóneo y suficiente a la dependencia.	37	4	20	2.11	17	1.79
11) Aplique un programa social de apoyo a grupo vulnerable	18	2	5	0.53	13	1.37
10) Se supervise actuaciones de autoridad	25	3	14	1.48	11	1.16
12) Concluya o inicie averiguación previa motivo de la queja	18	2	7	0.74	11	1.16
16) Se ejecute o agilice orden de aprehensión	9	1	0	0	9	0.95
15) Mejore selección de personal	10	1	2	0.21	8	0.84
18) Exhorto a un desempeño legal	7	1	0	0	7	0.74
13) Aplicación de un instrumento normativo público	16	2	11	1.16	5	0.53
14) Aplique medida cautelar preventiva de violaciones a derechos	11	1	6	0.63	5	0.53
17) Prestar mejor un servicio público	9	1	4	0.42	5	0.53
19) Suspensión sin goce de sueldo	4	0	1	0.11	3	0.32
22) Colaboración intermunicipal (manejo de basura)	3	0	3	0.31	0	0.00
20) Remitir a la CEDHJ constancia del cumplimiento de la recomendación	4	0	2	0.21	2	0.21
24) Suspensión provisional del cargo durante el procedimiento administrativo y penal	2	0	0	0	2	0.21
25) Forme un padrón de elementos de policía con fotografía	2	0	0	0	2	0.21
26) Atención psicológica (al quejoso o agraviado)	2	0	0	0	2	0.21
23) Emita un código ético de la función pública	3	0	2	0.21	1	0.11
27) Abra espacio de participación ciudadana (Colomos y Tepatitlán)	2	0	1	0.11	1	0.11
31) Garantizar la seguridad personal de custodios y reubicación de internas a otras secciones vs represalias	1	0	0	0	1	0.11
32) El consejo interdisciplinario del CDF investigue sancione conducta irregular de internas excarceladas	1	0	0	0	1	0.11
33) Reconocer al personal de seguridad y custodia del CRF por denunciar irregularidades de los superiores	1	0	0	0	1	0.11
34) Disculpa pública del funcionario público por mostrar desprecio hacia los derechos humanos en un caso	1	0	0	0	1	0.11

35)	Se emita un reglamento interno en una cárcel regional.	1	0	0	0	1	0.11
36)	Se remueva al director de seguridad pública municipal en procedimiento administrativo	1	0	0	0	1	0.11
37)	Dejar sin efecto sanción por infracción impuesta al quejoso	1	0	0	0	1	0.11
38)	Carta compromiso de respeto a los dh al ingresar a la corporación	1	0	0	0	1	0.11
39)	Actuación del MP en el juicio: formule acusación por delito de tortura	1	0	0	0	1	0.11
40)	Al juez, que remita actuaciones al PGJ si no cumplió la acusación por tortura	1	0	0	0	1	0.11
41)	Exhorte al personal a que respete los derechos humanos y se haga constar dicho exhorto ante la CEDHJ.	1	0	0	0	1	0.11
42)	Reubicación del personal en tanto se desahoga el procedimiento administrativo	1	0	0	0	1	0.11
43)	Que cabildo acate medidas precautorias solicitadas y evite violaciones a los derechos humanos	1	0	0	0	1	0.11
44)	No simular procedimientos administrativos con sanciones leves que promuevan impunidad	1	0	0	0	1	0.11
45)	Suspenda retenes, volantas	1	0	0	0	1	0.11
46)	Condecore a elementos policíacos	1	0	0	0	1	0.11
21)	Coordinación gobierno municipal - estado (área ecológica de Colomos)	4	0	4	0.4 2	0	0
28)	Traslado de internas a otros centros (que cubra requisito de seguridad)	2	0	2	0.2 1	0	0
29)	Realice un dictamen sobre la viabilidad del proyecto (Presa Arcediano)	2	0	2	0.2 1	0	0
30)	Reformular y difundir el proyecto (Presa Arcediano)	2	0	2	0.2 1	0	0
47)	Reinstalación del personal que laboraba en el organismo público.	1	0	1	0.1 1	0	0
48)	Remite copia de la recomendación a la CNDH para que intervenga en el ámbito de sus facultades	1	0	1	0.1 1	0	0
49)	Rescindir contrato de comodato del municipio para un servicio	1	0	1	0.1 1	0	0
50)	Que el cabildo conmine al presidente municipal a responder petición ciudadana del 8 constitucional	1	0	1	0.1 1	0	0
51)	Concluir procedimiento administrativo iniciado	1	0	1	0.1 1	0	0
52)	Solicite sobreseimiento del juicio penal	1	0	1	0.1 1	0	0
53)	Liberación de presos con VIH	1	0	1	0.1 1	0	0
54)	Se gestione defensa legal contra urbanización en los Colomos	1	0	1	0.1 1	0	0
55)	Financie un monumento in memoriam víctimas del 22 de abril	1	0	1	0.1 1	0	0
56)	Aplicar auditoría externa al desempeño institucional	1	0	1	0.1 1	0	0
57)	Que el Ministerio Público reconozca como coadyuvante al hermano del occiso	1	0	1	0.1 1	0	0
58)	Suspenda el acto motivo de la queja (Presa Arcediano)	1	0	1	0.1 1	0	0
Puntos recomendatorios		948	100	389	41.03	559	58.97

Medidas contenidas en las recomendaciones: tipos e incidencia, 2003 - 2007 (Tabla 10)						
	sanciona	previene	mejora	individual	institución	función
1) Procedimiento administrativo de responsabilidad de funcionarios públicos involucrados	1			1		
2) Cambio práctica administrativa (instrucción, reglamentación, manual de procedimientos)			1		1	
3) Averiguaciones previas: inicie o continúe	1			1		
4) Se anexa copia de la recomendación al expediente personal del funcionario público involucrado /a	1				1	
5) Se otorgue una capacitación específica al personal de la dependencia.			1	1		
6) Reparación del daño al agraviado	1				1	
7) Amonestación a funcionarios públicos	1			1		
8) Medida normativa y mejore gestión del servicios o la función pública			1		1	
9) Dotar personal y equipo idóneo y suficiente a la dependencia.			1		1	
10) Se supervise actuaciones de autoridad		1			1	
11) Aplique un programa social de apoyo a grupo vulnerable			1			1
12) Concluya o inicie averiguación previa motivo de la queja	1				1	
13) Aplicación de un instrumento normativo público		1				1
14) Aplique medida cautelar preventiva de violaciones a derechos		1			1	
15) Mejore selección de personal			1			1
16) Se ejecute o agilice orden de aprehensión	1				1	
17) Prestar mejor un servicio público	1				1	
18) Exhorto a un desempeño legal			1		1	
19) Suspensión sin goce de sueldo	1			1		
20) Remitir a la CEDHJ constancia del cumplimiento de la recomendación		1				1
21) Coordinación gobierno municipal - estado (área ecológica de Colomos)			1			1
22) Colaboración intermunicipal (manejo de basura)			1			1
23) Emita un código ético de la función pública			1			1
24) Suspensión provisional del cargo durante el procedimiento administrativo y penal	1			1		
25) Forme un padrón de elementos de policía con fotografía		1				1
26) Atención psicológica (al quejoso o agraviado)		1		1		
27) Abra espacio de participación ciudadana (Colomos y Tepatlán)			1			1
28) Traslado de internas a otros centros (que cubra requisito de seguridad)		1			1	
29) Realice un dictamen sobre la viabilidad del proyecto (Presa Arcediano)		1				1
30) Reformular y difundir el proyecto (Presa Arcediano)		1				1
31) Garantizar la seguridad personal de custodios y reubicación de internas a otras secciones vs represalias		1			1	
32) El consejo interdisciplinario del CDF investigue sancione conducta irregular de internas excarceladas	1				1	
33) Reconocer al personal de seguridad y custodia del CRF por denunciar irregularidades de los superiores			1			1
34) Disculpa pública del funcionario público por mostrar desprecio hacia los derechos humanos en un caso	1				1	
35) Se emita un reglamento interno en una cárcel regional.			1			1
36) Se remueva al director de seguridad pública municipal en procedimiento administrativo	1				1	
37) Dejar sin efecto sanción por infracción impuesta al quejoso	1				1	
38) Carta compromiso de respeto a los dh al ingresar a la corporación			1		1	
39) Actuación del MP en el juicio: formule acusación por delito de tortura		1		1		
40) Al juez, que remita actuaciones al PGJ si no cumplió la acusación por tortura		1		1		
41) Exhorte al personal a que respete los derechos humanos y se haga constar dicho exhorto ante la CEDHJ.			1	1		
42) Reubicación del personal en tanto se desahoga el procedimiento administrativo		1			1	
43) Que cabildo acate medidas precautorias solicitadas y evite violaciones a los derechos humanos		1			1	

44) No simular procedimientos administrativos con sanciones leves que promuevan impunidad	1				1	
45) Suspenda retenes, volantas		1				1
46) Condecore a elementos policiacos			1			1
47) Reinstalación del personal que laboraba en el organismo público.	1				1	
48) Remite copia de la recomendación a la CNDH para que intervenga en el ámbito de sus facultades		1			1	
49) Rescindir contrato de comodato del municipio para un servicio	1				1	
50) Que el cabildo conmine al presidente municipal a responder petición ciudadana del 8 constitucional			1			1
51) Concluir procedimiento administrativo iniciado	1				1	
52) Solicite sobreseimiento del juicio penal	1				1	
53) Liberación de presos con VIH			1		1	
54) Se gestione defensa legal contra urbanización en los Colomos	1				1	
55) Financie un monumento in memoriam victimas del 22 de abril			1			1
56) Aplicar auditoría externa al desempeño institucional		1			1	
57) Que el Ministerio Público reconozca como coadyuvante al hermano del occiso	1				1	
58) Suspenda el acto motivo dela queja (Presa Arcediano)		1				1
Medidas administrativas por tipos	21	18	19	10	30	18

¹ **Ley de la CEDHJ, Artículo 73.-** Una vez agotadas las etapas de integración del expediente de queja, el visitador general deberá elaborar un proyecto de resolución, en el cual se analizarán los hechos, argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores, han violado o no los derechos humanos de los afectados. El proyecto de recomendación o, en su caso, el acuerdo de no violación a los derechos humanos, contendrá un capítulo relativo a los antecedentes y hechos; una sección de evidencias, la motivación y fundamentación; y la conclusión que consistirá en las proposiciones concretas que deberán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamentales de los afectados y, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

² Tablas 7 y 8.

Capítulo 5 Las tendencias de la intersección institucional Policías / Derechos Humanos

En esta parte se exponen algunas líneas conclusivas del presente estudio a partir de la hipótesis propuesta y se esbozan algunas líneas nuevas de investigación. Primero se listan las explicaciones provisionales que sirvieron de punto de partida en el presente estudio, en segundo lugar se comentan cada una a la luz de lo analizado en los capítulos previos; finalmente se proponen algunas reflexiones a la luz de la teoría institucional que pudieran dar la pauta para otros estudios.

- 1) La CEDHJ en sus recomendaciones a las policías del estado de Jalisco enfatizan las medidas sancionadoras individuales, lo que acentúa el rechazo a su función realizada sin enfatizar el factor de mejora institucional del gobierno.
- 2) La CEDHJ en sus recomendaciones sigue un patrón espontáneo e incierto en la estructura de sus puntos recomendatorios y descontextualiza las recomendaciones de la actuación de las diversas autoridades sobre la materia de los derechos humanos en el estado; tal estrategia le hace perder impacto y receptividad de sus recomendaciones.
- 3) La CEDHJ en sus recomendaciones a los cuerpos de policía, no considera los problemas estructurales y situacionales reiteradas que son fuente de violaciones frecuentes a los derechos de la población, incluyendo el trato autoritario y represivo de las policías en Jalisco hacia su interior y el que aplica a la población
- 4) La intervención de la CEDHJ en el periodo analizado no parece ser un factor que disminuya los casos de quejas y presuntas violaciones a los derechos humanos fundamentales por parte de las corporaciones de policía a cargo del gobierno estatal y los gobiernos municipales en el estado.
- 5) El patrón de presuntas violaciones a los derechos humanos fundamentales por parte de las corporaciones de policía en Jalisco corresponde a una línea de actuación ordenada y promovida por el alto mando político correspondiente y no obedece a casos aislados y de malos elementos individuales. En todo caso, la vertiente de casos que motivan las quejas de la población ante la CEDHJ revela un daño colateral originado en enfatizar el papel represor y violento que se ha asignado a las corporaciones de policía en el estado desde tiempos inmemoriales.

La CEDHJ en sus recomendaciones a las policías del estado de Jalisco enfatizan las medidas sancionadoras individuales, lo que acentúa el rechazo a su función realizada sin enfatizar el factor de mejora institucional del gobierno. La CEDHJ en su intersección con las corporaciones de policía en Jalisco enfatiza un elemento factor sancionador y en menor medida propone mecanismos de prevención en el desempeño institucional al tenor de las recomendaciones que le ha dirigido entre 1997-2007. Enfatizar el factor sancionador evidencia una resistencia para una intersección para la colaboración: los objetivos y las utilidades que mueven a estas dos instituciones son divergentes. La policía busca ser un factor de legitimidad del poder político frente al electorado (el pueblo, la comunidad política) y en lo interno, los miembros de estas instituciones buscan el ascenso y la estabilidad laboral, así como el reconocimiento de una profesión riesgosa y útil al pueblo.

Frente a esta visión, la intervención del organismo defensor de derechos humanos se vive como un factor exógeno (extraño) e incluso contrario a la función de seguridad pública que se realiza con un precio alto de desgaste y riesgo; la intervención de los organismos de derechos humanos se ven como un factor descalificador del poder político, amenazante a la estabilidad laboral y que busca de manera acrítica, parcial e inepta la defensa del enemigo de la seguridad pública: la delincuencia y los agentes infractores del orden administrativo. En esta perspectiva no hay punto de conciliación ni colaboración posible en tanto no cambie este sistema de utilidades a maximizar por el poder político (administrativo). Por otra parte, la *utilidad a maximizar* por los organismos públicos de derechos humanos se basa en la disminución significativa de las violaciones a los derechos humanos fundamentales por parte de la autoridad, con su efecto correlativo en la disminución de las quejas promovidas al respecto.

El acto sobre el que la población se queja con notorio énfasis es la detención arbitraria por los elementos de las corporaciones de policía del estado y sus municipios; se trata del 20 % de los casi 50 señalamientos expresados en 34 mil quejas presentadas en 10 años. La explicación posible no parece ser que se trate de comportamientos erráticos de malos elementos en su función pública de policía; no hay evidencia empírica que apunte a una ruptura en la cadena mandos por parte de los directivos de mando y se quedaran sin control en los organismos de policía. Es probable que estemos ante una acción concertada entre autoridades de seguridad pública estatal, federal y estatal por la que se haya acordado en la aplicación generalizada de tal medida considerando que las detenciones de las personas en la vía pública sin mayores matices ni explicaciones al publicar resultados a la población, es un factor que mientras más se de, mayor seguridad pública hay en el municipio y el estado. Es obvio que este acuerdo, de haberlo, no saldría publicado en el

órgano oficial de difusión del estado y los municipios del estado de Jalisco, como tampoco se difunde las cantidades de dinero recabadas por extorsión y cohecho en torno a la actuación de la policía; sí podría saberse cuánto dinero se recauda por la aplicación de multas por faltas administrativas derivadas de un diseño autoritario e intolerante en los bandos de policía y buen gobierno. Las medidas administrativas recomendadas tienden a sancionar y prevenir violaciones a derechos humanos fundamentales de los organismos públicos del estado en general y de las instituciones de policía en particular. Es probable que la actuación del organismo defensor de derechos humanos en las corporaciones policiacas, en el tiempo analizado (1997 – 2007) enfatiza las sanciones individuales en contra de funcionarios públicos señalados en las quejas en detrimento de fortalecer mecanismos de mejorar institucional y de mejora de la función pública, de tal manera que no se concreta una adecuada interacción institucional de la CEDHJ con diversos organismos públicos, de modo especial con instituciones de policía en Jalisco. El presente estudio ofrece la explicación de que la interacción institucional entre las instituciones analizadas se basa en la divergencia de la utilidad que procuran cada una maximizar, de manera que sólo podría abrirse la posibilidad de un cambio en la interacción en tanto puedan modificarse las utilidades que se buscan maximizar y sus correspondientes normas que rigen su trabajo y sus objetivos. Al respecto, pueden ofrecerse algunas tesis sobre el desempeño y la interacción institucional a partir de los datos analizados y el marco teórico esbozado desde la teoría institucional y del diseño institucional:

La CEDHJ en sus recomendaciones sigue un patrón espontáneo e incierto en la estructura de sus puntos recomendatorios y descontextualiza las recomendaciones de la actuación de las diversas autoridades sobre la materia de los derechos humanos en el estado; tal estrategia le hace perder impacto y receptividad de sus recomendaciones. Si bien la responsabilidad última de las recomendaciones emitidas por la CEDHJ recaen en quien ocupa su presidencia, el trabajo sustancial de conocer la queja de origen, integrar el procedimiento de investigación de los hechos que la motivaron y proponer un proyecto de acuerdo para terminar con el caso (sea por la vía de conciliación, recomendación o cualquier otra forma legal que proceda) corre a cargo de las visitadurías (con un titular y su equipo de apoyo). El titular de la CEDHJ en términos generales, tiene la oportunidad de conocer todos los detalles de todos los casos sólo hasta la parte final del procedimiento de integración de la queja y no dispone del tiempo para dar seguimiento de cada caso conforme avanza en las diferentes etapas. Cada caso ofrece diversas aristas e implicaciones, por lo que esta “individualidad” se enfatiza al emitir el acuerdo que le pone fin al procedimiento. Por otro lado, el marco de las normas que se aplican en cada caso ofrece una gama más o menos amplia de posibilidades de entre las cuales el titular de la visitaduría selecciona las que le parecen más viables y congruentes y así lo propone a la presidencia de la

CEHDJ. El resultado es el que se aprecia en el estudio y no se encontró evidencia de que pudiera orientar a un modelo de elementos o componentes a considerar en los puntos recomendatorios analizados. Abordar el asunto de las pautas de las recomendaciones desde una perspectiva normativa y de diseño institucional, pudiera ofrecer más posibilidades a convertir las recomendaciones en una oportunidad de mejora institucional y no en una amenaza de sanción individual, como parece predominar en el material estudiado.

La CEDHJ en sus recomendaciones a los cuerpos de policía, no considera los problemas estructurales y situacionales reiteradas que son fuente de violaciones frecuentes a los derechos de la población, incluyendo el trato autoritario y represivo de las policías en Jalisco hacia su interior y el que aplica a la población. Esta consideración precisa afinarse. Hay elementos de propuesta para mejora institucional, pero al enfatizarse la individualidad del caso y agotar el análisis en ese ámbito, se pierde en algún sentido la perspectiva de los factores institucionales que pudieran estar detrás de ciertos patrones de actuación. No hay evidencias de algún estudio en la CDHJ en el que se trate de identificar estas circunstancias y patrones institucionales de actuación, de tal manera que permitieran aportar a las corporaciones de policía una mejor comprensión de su desempeño en materia de derechos humanos, más allá de los hechos que son materia de quejas muy concretas y que da paso más a una serie al mutuo descrédito que a la colaboración para mejorar la función pública.

*La intervención de la CEDHJ en el periodo analizado no parece ser un factor que disminuya los casos de quejas y presuntas violaciones a los derechos humanos fundamentales por parte de las corporaciones de policía a cargo del gobierno estatal y los gobiernos municipales en el estado. Por su diseño, la intervención de los organismos públicos protectores de derechos humanos, constituyen un mecanismo de *contraloría de calidad*, que implica ante la población, una verdadera supervisión y evaluación externa de la función policial según la tutela a los derechos humanos fundamentales. Ante la población es probable que vaya ganando el reconocimiento de esta función defensora; un número creciente de personas procura orientación y acude a presentar sus quejas a la CEDHJ. Esta visión diverge tratándose de los órganos de gobierno, fundamentalmente correspondientes al ámbito administrativo en el estado y sus municipios.*

El patrón de presuntas violaciones a los derechos humanos fundamentales por parte de las corporaciones de policía en Jalisco corresponde a una línea de actuación ordenada y promovida por el alto mando político correspondiente y no obedece a casos aislados y de malos elementos individuales. En todo caso, la vertiente de casos que motivan las quejas de la población ante la CEDHJ revela un daño colateral originado en enfatizar

el papel represor y violento que se ha asignado a las corporaciones de policía en el estado desde tiempos inmemoriales. Es posible que el diseño institucional de las instituciones de policía en Jalisco (como parte de la función de seguridad pública en el estado), enfatiza la aplicación de mecanismos de represión y un trato violento hacia la población. Se confirma esta tendencia y se incluyen adicionalmente propuestas de medidas preventivas de futuras violaciones a los derechos humanos. Se advierte una tendencia creciente en términos generales de quejas por violaciones a derechos humanos fundamentales por autoridades estatales y municipales; no hay elementos para determinar si esta tasa de crecimiento va aparejada a la tasa de crecimiento de población, al crecimiento del aparato administrativo estatal y municipal o a la tensión en las relaciones entre la población y el poder político. En volumen, las quejas en su mayoría señalan a los órganos constitucionalmente encargados de la seguridad pública.

Una mirada desde la teoría institucional

¿Cuál es la máxima utilidad y beneficio que espera la institución policial analizada y sus diversos actores (individuos y agrupaciones) involucrados?

El máximo beneficio de la institución policial es reportar un mayor número de detenidos al mando civil político, cuya máxima utilidad es ofrecer un discurso de legitimidad y aceptación del pueblo elector. En el caso de los organismos de derechos humanos, la máxima utilidad a maximizar es la disminución en las violaciones a los derechos humanos reconocidos en el marco constitucional. En esta perspectiva, se advierte que, si bien hay una función de protección a la población las instituciones públicas, hay una divergencia sustancial en las utilidades específicas (políticas, legales e institucionales) que cada una procuran. En esta perspectiva, la interacción, la interlocución y posible colaboración mutua es difícil de concretar en estas instituciones involucradas.

Universo de preferencias y restricciones.

Las restricciones de la población son las conductas delictivas y las infracciones a reglamentos administrativos y municipales (y de otra índole) Las instituciones de policía tiene restricciones en su actuar tales como sólo actuar en la forma que la norma pública se lo permite (no es posible actuar *a criterio o* fuera del procedimiento) adicionales restricciones se implican en los principios constitucionales vigentes; un factor relevante de restricción son los derechos humanos vigentes y sus implicaciones, por lo que se abre la puerta a violaciones indirectas a los derechos humanos, esto es, los policías al actuar dañan derechos; este punto es fuente de frecuentes tensiones institucionales, legales y de imagen

de la policía. *Extremos institucionales*. En general, es de considerarse que la gran mayoría de la población se ciñe a las normas y restricciones del Estado a través de sus normas (federales, estatales y municipales) Una minoría opta por su desacato; en igual proporción, una minoría de elementos de las corporaciones de policía incurrir en desacato a las normas administrativas y las disposiciones que tipifican los delitos de los funcionarios públicos.

Valores y acatamiento de las restricciones.

Formalmente las instituciones de policía ofrecen un espacio con restricciones definidas y estrictas: orden y disciplina muy parecido a la disciplina militar pero no llega a asimilarse a tal estructura. *El poder rector político de la corporación es un elemento exógeno*: Dada que las corporaciones de policía han ido de la mano con la forma del estado moderno, es de suponerse que hay una gran estabilidad institucional y un profundo arraigo de las normas (escritas y no escritas) impuestas de fuera y las que rigen la disciplina del grupo. Todos los factores de la institución muestran rasgos y comportamientos predecibles, tales como la unidad de mando, *Relación jefe – agente*; *dos claves posible*: 1) policías agente de otros policías frente a la autoridad civil (presidente municipal);

Otra clave de lectura: 2) policía agente de otros actores frente al gran elector ciudadano, frente a la autoridad estatal sobre seguridad pública. *Identifique el juego*: En principio, al menos formalmente puede identificarse al juego la función de policía está intrínsecamente vinculado al gobierno municipal y estatal (según sea el caso) y depende del responsable de la administración pública municipal; se trata de mantener por el voto popular (trianual o sexenal, según sea el caso) el control político y administrativo bajo la denominación partidista triunfante. Adicionalmente quienes ocupan la presidencia municipal suelen promoverse a otros cargos de elección popular. Para el caso de los mandos superiores de las corporaciones de policía, su *juego* es mantenerse en el cargo directivo en la misma corporación o en otra de mayor categoría (ingreso o reconocimiento) Para el resto del personal operativo y de apoyo administrativo, el juego la estabilidad laboral, con el menor riesgo posible. *Posibilidades y lenguajes*. Por sus exigencias y presiones derivadas de su historia, su mandato legal y su función histórica, las corporaciones de policía comparten un lenguaje y un sistema definido, distintivo y segregado de una manera muy notoria incluso de otras dependencias del gobierno municipal y estatal. Hay toda una *subcultura* policial con reglas formales y expresas así como implícitas y no formales, dentro de la cultura de la función pública.

Institución ancestral, tan antigua como la forma de poder republicano democrático.

La evolución histórica de la institución policial desde la perspectiva constitucional, probablemente mostrará un comportamiento aparejado a las incidencias del poder político del gobierno en el estado mexicano, en el marco del

modelo republicano democrático y federal (con sus matices entre la independencia del país y el tiempo actual) Una etapa relevante que se advierte en los datos recabados, es el abandono de una instrumentación de las instituciones policíacas por parte de la autoridad civil para en la que las policías tenían una tarea de represión a los adversarios políticos en la contienda electoral o en el ejercicio del rol de oposición. Adicionalmente podría ser relevante retomar la historia concreta de las policías en las regiones del país y sus municipios para entender con mayores elementos el comportamiento y la subcultura policial identificada en el estudio antropológico citado.¹

Policía y derechos humanos

De acuerdo a los principios del diseño institucional abordados bajo la perspectiva de la elección racional, es posible una intervención en los tres niveles de interacción de la policía: 1) con la población, 2) la comunidad política –electores (la ciudadanía), el gobierno y otros sectores gubernamentales; 3) el gremio policial. En cada uno de estos tres niveles es posible identificar los incentivos y restricciones para reorientar el juego de interacciones. Es un trabajo difícil pero no imposible si cuenta con una voluntad y un acuerdo entre los diversos actores y factores de poder dentro del sistema político vigente.

Con relación a la interacción población / polici.

El rediseño de la institución policial pasa por el rediseño mismo del aparato gubernativo (estado y municipio) de tal manera que instaure una nueva relación más igualitaria, democrática y civilizada entre la población y su gobierno. Los esquemas de delitos e infracciones a los reglamentos administrativos precisan ser rediseñados y actualizados de acuerdo al tipo de sociedad que se quiera para esta etapa en la vida histórica del país. Sería importante aplicar un principio de relación entre la población y la policía (y en general el gobierno entero) que parta del supuesto del cumplimiento generalizado de la ley, de tal manera que el sistema de sanciones establezca en principio una interacción menos violenta y restrictiva. Esta distinción pasa por la redefinición de las infracciones administrativas y aplique un esquema de prevención y sanción más matizado, progresivo y diferenciado entre faltas leves, regulares y graves, con sanciones diferenciadas según si es primera comisión o reiteración de la conducta sancionada. El mismo diseño es posible aplicar al sistema de disciplina y seguimiento al desempeño de los policías en lo individual y lo organizativo. Es posible que no desaparezca por completo el fenómeno delincuencia en la población y al interior de las corporaciones de policía, pero el clima que impera en la interacción dentro y fuera de la policía, ofrecería otros términos sociales menos violentos, en los que sólo en casos extremos y específicos se aplican reacciones violentas adecuadas al peligro y al daño realizado.

Bajo el esquema actual, la intervención de la policía es igualmente violento que somete a la población a maltratos innecesarios sin hacer distinción en infracciones administrativas (sean leves, medianas y graves) ni delitos. Un gran porcentaje de las quejas contra el desempeño policial está en esta zona institucional. Para la policía resulta impensable funcionar como un agente que ante infracciones leves o regulares toma los datos del infractor y le entrega una notificación para que en su momento comparezca ante la autoridad calificadora y deduzca la sanción correspondiente de la forma que operan los agentes de tránsito. Sólo las infracciones administraciones graves y los delitos ameritarían en tal caso, una remisión a la autoridad correspondiente para seguir el trámite aplicable.

El rediseño de la función policial pasa por una redefinición de la relación del pueblo (comunidad política) con su gobierno.

Una función policial que de por supuesto un acatamiento generalizado y que actúa más como un factor de auxilio y cohesión social estará más a tono con su función protectora que comparte con otros organismos públicos y con la tutela de los derechos humanos fundamentales a que está obligada toda autoridad pública en este país. Las instituciones de policía difícilmente coinciden con los organismos públicos defensores de derechos humanos porque buscan utilidades diferentes; bajo esta perspectiva, el punto de colaboración posible entre ambos organismos sólo será por la vía de los procedimientos administrativos vigentes (queja / recomendación) y por la vía de la colaboración conjunta en el rediseño de las normas públicas referidos a una mejor tutela de los derechos humanos fundamentales de un lado y aquellos que tocan función de la policía en el estado y sus municipios.

Cambio y rediseño institucional difícil.

Es probable que el cambio en la interacción entre el pueblo elector (la comunidad política) a la que responde la autoridad municipal y estatal (como mando superior de las instituciones de policía) eventualmente puedan repercutir para imponer un cambio institucional en las corporaciones de policía y sus elementos identificados: su subcultura de violencia, verticalidad y de sobre exposición a las presiones personales y grupales, adicional al falso dilema que resulta tan desgastante para la institución en el que se da a elegir entre un régimen de máxima seguridad pública o una policía con respeto a los derechos humanos pero superada por la delincuencia. El efecto de estos factores es un daño al rendimiento de los grupos y los individuos al interior de la institución policial y generan una relación tensa y difícil de las policías con la población. Queda la sensación de que la población no agradece la misión salvadora de sus agentes cuidadores. El resultado hasta a hora, es que no se admite en el gremio policial una intervención que implique un rediseño institucional a corto plazo. Los cambios y mejoras institucionales requieren un punto de partida fundamental para que sean viables y posibles; superar un esquema de organización de policía que no solamente evidencia irregularidades administrativas,

sino que incluso llega a incurrir de forma permanente y sistemática en conductas delictivas requiere un esfuerzo colectivo de magnitud y alcance enorme que atienda a los factores históricos y nucleares en la vida de las instituciones policiacas en cada agrupación; la cantidad de los recursos económicos son relevantes pero no el único factor involucrado. El sistema de medidas a tomar en el ámbito de la función de policía precisa estar profundamente arraigado en el análisis institucional e incluso histórico en cada caso, de otra forma, se corre el riesgo de dejar al mismo actor social pero vestido de diferente forma.

La acreditación de los procedimientos de policía por instituciones externas, la modernización de las instalaciones y las mejoras en las condiciones laborales, la profesionalización de los organismos e individuos con la función policiaca que asuman con verdadera vocación de servicio público es necesario y urgente; la capacidad de los directivos precisa atender los problemas de fondo, incluyendo la *delincuentización* de algunos elementos de policía. Otra opción es esperar a que la complicación de los problemas llegue al colapso institucional como está ocurriendo en algunos lugares del país en que los elementos de policía federales, estatales y municipales parecen estar perdiendo la batalla contra la delincuencia organizada y son blanco fácil de las agresiones impunes de las organizaciones delincuenciales. La certificación de los procedimientos de las instituciones de policía y la asignación de recursos adicionales para el equipo y la capacitación ofrecen una buena oportunidad para la mejora del desempeño de la policía en nuestro país y nuestro estado; el elevado costo de la certificación por organismos acreditadores nacionales o internacionales y el mantenimiento la subcultura de policía probablemente constituyan un factor para un cambio favorable en la relación de las policías con la población.

La exigencia del respeto a los derechos humanos fundamentales no es un factor externo, ajeno o contrario a la función de policía sino uno de sus componentes esenciales: inicia por la consideración y respeto a la dignidad de los elementos de policía, cuyo desempeño es de alto riesgo por el tipo de problemas sociales que atiende y la gran flexibilidad que se le demanda para atender la gama de situaciones que en lo cotidiano atiende; enfatizar su papel violento e incluso entrenarlos para el maltrato a la población para “darse a respetar” lo único que hace es contribuir a una pérdida de aprecio y reconocimiento a esta función social, desprestigio del que nadie gana y todos pierden. Una agenda conjunta entre organismos de derechos humanos y las corporaciones de policía transita necesariamente por lo esencial de la función de policía y no en actividades de precaria consistencia, como la organización de unas *pláticas* aisladas dirigidas al personal operativo o emitir aislados y bien intencionados exhortos generales al buen desempeño. La realización del principio del respeto a los derechos humanos fundamentales como parte sustancial del desempeño de los organismos de seguridad pública en este país pasa en un primero momento, por el rediseño de sus normas reglamentarias generales y de sus procedimientos y no es viable tratar de aplicarse como un factor exógeno sobre el que pesa la sospecha de ser un aliado acrítico del enemigo de la policía: la delincuencia y los agentes infractores del orden administrativo.

La fuerza de la razón y el discernimiento de la justicia, el empeño en la búsqueda del bien y la procuración del interés público son factores que contribuirán a desentrampar esta divergencia de posiciones institucionales evidenciada.

¹ Suárez de Garay, María Eugenia, **Los policías, una averiguación antropológica**, ITESO – Universidad de Guadalajara, 2006.

Referencia bibliográfica

- Acevedo Tena, Martha Lilia** (2004) "Construcción Social del Autoconcepto del Policía", Edición de autor, México 129 p.
- Alfaro González, Ramón Guillermo** (2000) "Manual de Seguridad Pública para Nuevos Gobiernos en el Siglo XXI", edición de autor, México, 66 p.
- Antón Barberá, Francisco** (1998) "Manual de técnica policial", Tirant lo Blanch Valencia, 246 p.
- Antón Barberá, Francisco Juan y Vicente de Luis, Turégano** (2004) "Policía Científica" Tirant lo Blanch: AGT Editor; Barcelona.
- Antón Barberá, Francisco; Soler Tormo, Juan Ignacio** (2000) "Administración Policial, Legislación e Investigación Privada", Tirant Lo Blanch, 516 p.
- Arellano, Alberto** (2008) "Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco", en rev. Desacatos, CIESAS, # 26, enero-abril, 2008, México, pp. 119-134
- B. Guy Peters** (1999) "El nuevo Institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política", Gedisa, Barcelona.
- Barajas, José Luis** (1999) "Un balance de los derechos humanos en México, 1998" en Avances, número 12, Cuadernos de Investigación y Análisis, ITESO, México, pág 75-108
- Barreda Solórzano, Luis de la, C. Sayeg Seade Cecilia** (2003) "La criminalidad en el Distrito Federal, Propuesta Para Combatirla del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad" Porrúa, México 94 p.
- Barrón C. Martín G, y Yáñez R. José A** (2004) "Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México" Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 154 p.
- Barrón Cruz, Martín Gabriel** (2005) "Policía y Seguridad en México", Instituto Nacional de Ciencias Penales, 451 p.
- Basombrío Iglesias, Carlos** [et al] (2004) "Activistas de Derechos Humanos a Cargo de la Seguridad y el Orden en el Perú" Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú 241 p.
- Brodeur, Jean-Paul** (2002) "Como Reconhecer Um Bom policiamento: Problemas e Temas", Universidade de Sao Paulo, São Paulo, Brasil, 306 p.
- Carrillo Prieto, Ignacio** (2004) "Policía y Estado Democrático de Derecho" Porrúa, México, 257 p.
- Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo** (2007) "Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco, 2006" Fundación MacArthur, México, p. 157
- Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo** (2008) "Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco, 2007-2008" Fundación MacArthur, México, p. 157
- Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, AC.** (2000) "Manual de Seguridad Pública y Derechos Humanos" CESEM, México, 51 p

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal** (2004) “Memorias del Seminario Seguridad Pública, Prevención del Delito y Derechos Humanos”, CDHDF, México, 188 p.
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras** (1999) “Policía: Seguridad y Justicia”, CNDH, Honduras.
- Comité Internacional de la Cruz Roja** (1999) “Servir y Proteger; derecho de los Derechos Humanos y Derechos Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad” CIR, Ginebra, Suiza, 491 p.
- Congreso Constituyente (1917)** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Coser, Lewis A.** (1974) “Las instituciones voraces. Fondo de Cultura Económica” México
- Dammert, Lucía y Bailey John**, (2005) “Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos” OEA, FLACSO, Siglo XXI Editores, México, 381 p.
- Del Pino, Mireya**, (2000) “Los derechos Humanos en México durante en 1999”, en Avances, Cuadernos de Investigación y Análisis, ITESO. México.
- Del Valle, Alfredo**, -coordinador- (1997) “Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos” Colección análisis y propuesta, Instituto Estudios de la Revolución Democrática, México, 153 p.
- Delgado Aguilar, Francisco Javier**, (2000) “Jefaturas Políticas, Dinámica Política y Control Social en Aguascalientes”, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes, Aguascalientes, México, 325 p.
- Efrén Arellano Trejo, coordinador** (2008) “Políticas Públicas Eficaces en el Combate a la Delincuencia,” Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/LX Legislatura, México, 119 p.
- Elías Maldonado Susano**, (1964) “Manual de Investigación Policial e Inteligencia”, INADEJ, México, 76 p.
- Fernández Ruiz, Jorge** (2003) “Seguridad Pública Municipal”, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Policía, SC, México; 144 p.
- Frühling E, Hugo** (2004) “Calles más seguras, Estudios de policía comunitaria en América Latina” Banco Interamericano de Desarrollo 175 P.
- Gallardo, R., y Osorio, J.** (1998): “Privatización de la seguridad pública”, en Gallardo, R., y J. Osorio: México y Jalisco en la coyuntura, ITESO, México, pp. 11-132.
- García Martínez, Jesús M. Muñoz Bosques, Francisco** (1998) “Ética Policial y Ética Social en Navarra”, Gobierno de Navarra, España, 79 p.
- Gobierno de Jalisco** (1994) “Secretaría General de Gobierno Proyecto de Programa de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco,” México, 50 p.
- González Ruiz, Samuel. López Portillo Vargas, Ernesto. Yáñez R., José Arturo** –coordinadores- (1994) “Seguridad pública en México; problemas, perspectivas y propuestas.” Universidad Nacional Autónoma de México, México, 192 p.
- Goodin Robert** –compilador- (1996) “Teoría del diseño institucional”, Editorial Gedisa, Barcelona.

Goodin, Robert E (2003) “Las Instituciones y su diseño” en Goodin, Robert E, (Coordinador) Teoría del diseño institucional, Colección Ciencia Política, Gedisa, 351 páginas.

Guy Peters (2003) “El nuevo institucionalismo,” Gedisa, España, 253 páginas.

Herrendorf, Daniel (1990) “El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos,” Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

http://coepo.jalisco.gob.mx/html/I_Numeralia.html

<http://seguridadpublica.guadalajara.gob.mx/faltas-admon.htm>

<http://seguridadpublica.guadalajara.gob.mx/faltas-admon.htm>

Jean-Louis Loubet del Bayle (1998) “La policía, una aproximación sociopolítica”, Acento Editorial, Madrid; 90 p.

Kenney, John P; Pursuit, Dan G. (1982) “Técnica Policiaca y Administración de Justicia para el Comportamiento Juvenil Delictuoso” Limusa, México, 420 p.

Lara Klahr, Marco; López Portillo Vargas, Ernesto (coordinadores) (2004), “Violencia y Medios; Seguridad Pública, Noticias y Construcción del Miedo”: Instituto para la Seguridad y la Democracia, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 150 p.

Congreso de Jalisco (1992) Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Congreso de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.

López Ugalde, Antonio (2003) “Violación de los Derechos Humanos en el ámbito de la Seguridad Pública en el Distrito Federal: análisis y propuestas” Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 133 p.

Lucía Dammert, John Bailey –coordinadores- (2005) “Seguridad y Reforma Policial en las Américas, Experiencias y Desafíos”, ILANUD, FLACSO, Siglo XX Editores, 379

March, James G y Olsen Johan P. (1989) “El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política” (estudio introductorio de Rodolfo Vergara) Fondo de Cultura Económica, México.

Marsh D, y Stoker, G, (1995) “Teoría y métodos de la ciencia política,” Alianza Editorial, México.

Martínez Garnelo, Jesús (1999) “Policía Nacional Investigadora del Delito, Antología del Origen, Evolución y Modernización de la Policía en México”, Porrúa, México, 756 p.

Martínez Levy, Ana María, coordinadora (2006) “¿Quién vigila al vigilante?”, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, 20 p México.

Martínez Martínez, Ricard (2001) “Tecnologías de la Información, Policía y Constitución” Tirant Lo Blanch, Valencia, España 429 p

Moloesnik, Marcos Pablo (2005) “Seguridad Pública y Reforma Policial en México: ¿Cambio o Continuidad?” En *Dammert, Lucía y Bailey Johon, (2005) “Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos”* OEA, FLACSO, Siglo XXI Editores, México, 381 p.

- Moloeznik Marcos Pablo, Regalado Santillán, Jorge** (1999) “Presente y futuro de la Seguridad Pública, México y Jalisco desde la coyuntura”, en Avances, número 12, Cuadernos de Investigación y Análisis, ITESO. México, pág 139-156
- Moloeznik Marcos Pablo, Regalado Santillán, Jorge** (1999) La seguridad pública en la coyuntura, 1998”, en Avances, número 12, Cuadernos de Investigación y Análisis, ITESO. México, pág 109-148
- Natarén N. Carlos F.** (2005) “La Defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México: estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos” Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, p. 165
- Naval, Claire. Salgado** (2006) “Irregularidades, Abusos de Poder y Maltratos en el Distrito Federal, la Relación de los Agentes Policiales y del Ministerio Público con la población” Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 100 p.
- Oficina en México del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México** (2007) “Aportes al debate sobre el diseño e implementación en México del mecanismo nacional de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” Editor: México, DF, 365 p.
- Organización de las Naciones Unidas** (2004) “Derechos Humanos y Aplicación de la Ley, Guía para instructores en derechos humanos para la policía” New York, EUA.
- Organización de las Naciones Unidas**, (1979) “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, NY, USA. 17 diciembre de 1979
- Organización de las Naciones Unidas**, (1985) “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder”, NY, USA. 29 de noviembre de 1985
- Organización de las Naciones Unidas**, (1990) “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, NY, EUA. ” 7 septiembre de 1990.
- Ortiz Ortiz, Serafin**, (1998) “Función Policial y Seguridad Pública” McGraw-Hill, México, 114 p.
- Peñaloza, Pedro José, Garza Salinas, Mario**, coordinadores (2002) ”Los Desafíos de la Seguridad Pública en México” Universidad Iberoamericana, Plantel Santa Fe, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría General de la República, México, 295 p.
- Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación** (1988) “Justicia y Seguridad, 1982 - 1988”, Cuadernos de Renovación Nacional; 14, Fondo de Cultura Económica, México.
- Programa Global Action 2** (2008) “Propuesta de Reforma Constitucional en materia de derechos humanos elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos,” México P 110-117)
- Quintino Zepeda** (2008) “La defensa Legítima del Policía”, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 135 p.

Ramírez R., Efrén (2005) "Los Derechos Humanos En La Formación De La Policía Judicial, Manual De Capacitación México" Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, INACIPE, México.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, (1998): "La seguridad pública, talón de Aquiles de los ayuntamientos panistas del AMG", en Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coordinador) ¿Cómo gobiernan Guadalajara?, Porrúa, México, pp. 119-134

Rico, José María, Chinchilla, Laura ((2002) "Seguridad en América Latina" Siglo XXI Editores, México 189 p.ico.

Rodríguez M, Graciela, Cano L. Luis M. (2006) "Un Ombudsman Modelo" Serie Ombudsman, # 1, Fundar, AC, México, 55 p.

Rover, Cees (1998) "Servir y Proteger, Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y Seguridad", Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra.

Safir, Howard, Whitman, Ellis, colaboración (2004) "Tolerancia cero: Estrategias de combate al crimen en las grandes ciudades", Plaza y Janés, México 311 p.

Salazar, Juana, Carrillo, Fernando, editores (1998) "Convivencia y Seguridad: un reto a la gobernabilidad, Memorias del Foro de Convivencia y Seguridad Ciudadana en San Salvador," El Salvador, Edición de la Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, España, 271 p.

Sapoznikow, Jorge, Salazar, Juana y Carrillo Fernando, (2000) "Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad", BID – Universidad de Alcalá, 271p.

Sarre Iguíniz, Miguel (1992) "Guía del Policía", Comisión Nacional de Derechos Humanos, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México 1992. 2a edición, 112 p.

Secretaría de Seguridad Pública (2005) "Estado y seguridad pública" Fondo de Cultura Económica, México, 143 p. Según las aportaciones de Butler, 1958, Sait, 1938, Blondel, 1976 y Cowling, 1963; la vertiente formal – legal es desarrollada por Eckestein, 1979 Wolf, Phillips, 1972, Finer, 1932 y Mackenzie, 1967; Drewry, 1995; la vertiente histórica comparativa es desarrollada por Wilson, 1899, Finer, 1932, Chapman, 1959.

Servera M, José L (1999) "Ética Policial" Serie Ciencia Policial, Tirant lo lanch, Valencia, p. 288

Suárez de Garay, María Eugenia (2006) "Los policías, una averiguación antropológica," ITESO – Universidad de Guadalajara, 2006, 487 p.

Tacalco A., Omar (2006) "El Informe de los Organismos Públicos de Derechos Humanos" Serie Ombudsman, # 3 Fundar, AC, México, 55 p.

Torrente Robles, Diego (1997) "La Sociedad Policial, Poder, Trabajo y Cultura en una Organización Local de Policía" Universidad de Barcelona, Centro de Investigaciones Sociológicas, Barcelona, España, 261 p.

Trueba Lara, José Luis (1996) "Los primeros en morir: biografía de un policía mexicano" Nueva Imagen, México, 107 p.

Valle Martíne, Antonio del (2004) "La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública; participación ciudadana y derechos humanos" Gernika, 337 páginas.

Valle, Alfredo del, coordinador (1997) “Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 153 p.

Varenik, Robert O, (2005) “Acconuntability, sistema policial de rendición de cuentas, un estudio internacional comparado”, Instituto para la Seguridad y la Democracia, México, 2005

Vollmer, August. Boolsen, Frank M.. Peper, John P. (1962) “Organización Y Administración Policiaca”, Centro Regional de Ayuda Técnica, Buenos Aires, Argentina, 166p. 2a edición, 355 p.

Waldmann, Peter (2003) “El Estado Anómico: Derecho, Seguridad Pública y Vida Cotidiana en América Latina”; Nueva Sociedad, Venezuela, 214 p.

Yañez Romero, José Arturo (1999) “Policía Mexicana: Cultura política: Seguridad y Orden Público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876,” Plaza y Valdés, Universidad Autónoma Metropolitana, México; 293 p.

Zaffaroni, Eugenio R, (1980) “Tratado de Derecho Penal,” I Editar, Buenos Aires; en González Ruiz, 1994, página 49.